

## **Sosioekonominen analyysi pakolaisten kuntiin sijoittamisesta**

Vasilisa Polichtchouk

Opinnäytetyö  
Liiketalouden koulutusohjelma  
2012



Liiketalouden koulutusohjelma

<b>Tekijä tai tekijät</b> Vasilisa Polichtchouk	<b>Ryhmä tai aloitusvuosi</b> 2007
<b>Opinnäytetyön nimi</b> Sosioekonominen analyysi pakolaisten kuntiin sijoittamisesta	<b>Sivu- ja liitesivumäärä</b> 68 + 7
<b>Ohjaaja tai ohjaajat</b> Antton Lounasheimo	
<p>Opinnäytteessä tarkastellaan vuosien 1998–2010 välillä kuuden kunnan pakolaistaustaisten henkilöiden määrän muutosta suhteessa kunnan taloudellisten ja sosiaalisten tunnuslukujen muutoksiin.</p> <p>Teoriaan perehdyttiin syventymällä pakolaispolitiikkaan ja kuntien taloushallintoon. Lisäksi syvennyttiin useisiin eri tutkimuksiin kuntien kustannustehokkuuksien osalta sekä maahanmuuttajien taloudellisten vaikutusten ja terveyspalveluiden käytön osalta. Empiirisesti tutkittiin ja verrattiin tarkasteluvälin eri väestöryhmien määrien- ja osuuksien muutostenkuvaajia suhteessa taloudellisiin tunnuslukuihin.</p> <p>Tuloksissa ilmeni, että pohjoisimmissa kunnissa ulkomaan kansalaisten osuuden kasvu kasvatti kunnan asukaslukua, toisin kuin eteläisissä kunnissa. Tulorahoitus osoittautui kasvavan pienissä ja keskisuurissa kunnissa enemmän kuin suurissa kunnissa. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden valtionosuuksien kasvuun näytti vaikuttavan pakolaisten määrän kasvu. Keskisuurten kuntien alijäämä kasvoi suurentuneen lainakannan vuoksi. Näytekuntien pakolaisten vastaanotosta maksettavien valtion korvausten riittävyttä tarkasteltiin suhteessa asukaskohtaisiin laskennallisiin sosiaali- ja terveyshuollon kustannuksiin. Korvaukset osoittautuivat riittäviksi korvaamaan kantaväestön kustannukset mutta jäivät vajaiksi korvaamaan 1,5-kertaisia pakolaisten kustannuksia. Kyselyn-tulosten ja havainnoinnin tuottaman aineiston avulla ilmeni, että henkilöstöresurssien riittävyys vaikuttaa asiakkaiden kotoutumiseen ja henkilökunnan jaksamiseen.</p> <p>Analyysi osoitti, että pakolaiset asiakkaina kuluttavat kuntien resursseja muita maahanmuuttajaryhmiä ja kantaväestöä enemmän. Pidemmällä aikavälillä kiintiömäärän kasvaessa kunnille maksetut korvaukset kuitenkin osoittautuivat tasaavan kunnan tulorahoitusta menoihin nähden. Todellisten kustannusvaikutusten selvittämiseksi tulisi kuntien eri palvelualoja tutkia tarkemmin.</p>	
<b>Asiasanat</b> maahanmuutto, taloudelliset vaikutukset, pakolaispolitiikka, valtionosuudet, pakolaiset	

Degree programme in Business Administration

<b>Author or authors</b> Vasilisa Polichtchouk	<b>Group or year of entry</b> 2007
<b>The title of thesis</b> Socio-economic analysis of placing the refugees in the municipalities	<b>Number of pages and appendices</b> 68 + 7
<b>Supervisor or supervisors</b> Antton Lounasheimo	
<p>The objective of the thesis was to explore the effects of the rising number of refugees on the changes in the economic and social indicators in the municipalities. The study included six municipalities and the examination time was selected to be within the years 1998 and 2010.</p> <p>The theoretical framework was based on the refugee policies and the financial management of municipalities. Furthermore, several different studies about the cost efficiency of the municipalities and about the economic effects of immigrants and the use of health services were absorbed. The study aggregated different describers about the changes of the population groups into relation to the economic indicators.</p> <p>Shares were examined and the results indicated that, in the most northern municipalities, the growth of the refugee share expanded also the growth in the number of citizens. There was no similarity found with southern municipalities. The cash flow financing appeared to grow more in small and medium-sized municipalities than in the big municipalities. The growth of the number of the refugees seemed to have had an effect on the growth of the state subsidies of especially social services and health services. The deficit of medium-sized municipalities was influenced by the increased loan stock. Again, the adequacy of the compensations that were paid for the reception of the refugees in the six sample municipalities was examined in relation to the inhabitant-specific calculatory costs of social welfare and health services. The compensations proved to be sufficient to defray the costs of the original population but remained short of defraying the 1.5-fold refugees' costs. The results of the inquiry and the observation showed that the adequacy of human resources affects the integration of refugees and the managing of the staff. As customers the refugees proved to have more effect on the recourses of the municipalities than the customers from other immigrant groups or original population.</p> <p>In conclusion, it seems that the compensations that are paid to the municipalities are proving to level the income financing with the expenses in long run. Conversely, to clarify real cost effects, the different service branches of municipalities should be studied in more detail.</p>	
<b>Key words</b> immigration, financial impact, refugee policies, state subsidy, refugees	

# Sisällys

1	Johdanto .....	1
1.1	Työn tausta ja merkitys.....	2
1.2	Viitekehys ja tutkimusongelma .....	3
1.3	Työn tavoite ja tutkimusmenetelmä.....	3
1.4	Tutkimuksen rakenne .....	4
2	Pakolaisuus ja kansainvälinen suojelu.....	5
2.1	Kiintiöpakolaisten vastaanottopolitiikka.....	5
2.2	Oleskeluluvan myöntämisenpolitiikka turvapaikanhakijoille .....	6
2.3	Perheenyhdistämisen politiikka.....	7
2.4	Kuntiin sijoittaminen ja kustannusten korvaaminen.....	7
3	Talouden toteutus kunnassa .....	10
3.1	Kunnan perustehtävä ja hallinto.....	10
3.2	Kunnan reaali- ja rahaprosessi .....	11
3.3	Kunnan tuotot.....	11
3.4	Kunnan kustannukset, menot ja kuluerät .....	15
3.5	Kunnan taloudelliset tunnusluvut .....	16
3.6	Kunnan toimialat ja kustannustehokkuus.....	17
4	Maahanmuuton taloudellinen ja sosiaalinen näkökulma.....	19
4.1	Maahanmuutosta aiheutuvat tuotot ja kustannukset.....	19
4.2	Terveys- ja sosiaalihuollon käyttö ja kustannuskertymä .....	21
4.3	Kunnille maksettujen laskennallisten ja erityiskorvausten kehitys.....	24
4.4	Henkilöstöressurit ja työnluonne vastaanottotyössä.....	25
5	Pakolaisten kuntiin sijoittamisen sosioekonominen analyysi.....	29
5.1	Strategia ja analyysimenetelmä .....	29
5.2	Näytekuntien valinta .....	30
5.3	Aineiston muutosten tarkastelu .....	31
5.3.1	Näytekuntiin perehtyminen.....	32
5.3.2	Vertailu pakolaisten määrän vaikutuksista näytekuntien talouteen.....	45
5.3.3	Näytekuntien oma kokemus pakolaisten vastaanottotyöstä.....	50
5.3.4	Valtion korvaukset sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksissa .....	54
5.4	Tulosten yhteenveto.....	56

6	Diskussio .....	58
6.1	Sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset.....	58
6.2	Johtopäätökset.....	59
6.3	Luotettavuus ja jatkotutkimusehdotukset.....	60
6.4	Opinnäytetyöprosessin ja oman oppimisen arviointi.....	61
	Lähteet.....	62
	Liitteet.....	70
	Liite 1. Pakolaistaustaisten määrän kasvun vaikutus valtionosuuskertymään.....	70
	Liite 2. Survey-kyselylomake ja vastaukset.....	72



# 1 Johdanto

“Maailmalla on tänä päivänä huolestuttavia harhaluuloja pakolaisten liikkeistä ja kansainvälisestä suojelusta”, toteaa António Guterres, YK:n pakolaiskomissaari ja pakolaasian päävaltuutettu. ”Pelot mahdollisista pakolaistulvista teollisuusmaihiin ovat vahvasti liioiteltuja tai erehdyksessä sekoitettu maahanmuuttoon liittyviin asioihin. Samanaikaisesti köyhät maat joutuvat kantamaan vastuun pakolaisista.” (UNHCR 2012a.)

Pakolaisia on globaalisti 43,7 miljoonaa. Näistä 15,4 miljoonaa on maanpakoon lähteneitä, 27,5 miljoonaa maan sisäisiä pakolaisia ja lähes 850 000 ovat turvapaikanhakijoina pakenevia. Karkeasti puolet pakoon lähteneistä on alaikäisiä lapsia. Valtaosa jää oleskemaan köyhimpiin maihin, kuten Pakistan (1,9 miljoonaa), Iran (1,1 miljoonaa) ja Syyria (1 miljoona). Vastaanottavat teollisuusmaat ilmoittivat uudelleensijoittaneensa vuoden 2010 aikana yhteensä 98 800 pakolaistaustaista henkilöä. (UNHCR 2012b, 5–7; Bergman, T. 24.11.2011.)

Pakolaiseksi luokitellaan henkilö, joka pakenee pelosta joutua kotimaassaan vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansalaisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Suomessa pakolaisaseman saa pakolaiskiintiön, myönteisen oleskeluluvan tai perhesiteen perusteella. (MIGRI 2011a) Edellytys pakolaisuudelle on kansainvälisen suojelun saaminen kolmannessa maassa (Salmelin 2010, 13).

Suomi on allekirjoittanut 137 muun maan kanssa Genevessä YK:n pakolaissopimuksen. Sitoutuminen merkitsee kiintiöpakolaispolitiikan toteuttamista ja kansainvälisen suojelun tarjoamista sitä tarvitseville osana humanitääristä maahanmuuttopoliittista ohjelmaa. Suomi siten vastaa UNHCR:n esittämiin uudelleensijoittamistarpeisiin kehittämällä kuntien vastaanottovalmiuksia sekä maassa asuvien pakolaisyhteisöjen tarpeita. Varsinaisesta vastaanotosta päätettiin vuonna 1985, kuitenkin jo vuonna 1979 ensimmäiset pakolaiset, Vietnamin venepakolaiset saapuivat Suomeen. (SM 2010a; Salmelin 2010, 13.)

Vuoteen 2010 mennessä Suomen kunnat ovat sijoittaneet 30 950 pakolaistaustaista henkilöä eri lähtömaista. Pakolaistaustaisten prosentuaalinen osuus pysyvään kantaväes-

töön nähden oli vuoden vaihteessa 2010–2011 0,58 prosenttia ja pelkästään Suomessa oleskeleviin ulkomaan kansalaisiin nähden 18,4 prosenttia. (Pesonen, T. 5.4.2011; Salmelin 2010, 13; SVT 2011.)

## **1.1 Työn tausta ja merkitys**

Kotoutumisen onnistumiseen vaikuttavat sekä vastaanottavan maan asukkaat että maahan saapujat. Kotoutumisen kaksisuuntaisuudella tarkoitetaan maahanmuuton vaikutteiden ja muutosten huomiointia palvelujen tuottamisprosessissa. Viranomaistoiminnalta edellytetään kotoutumista edistävien palveluiden järjestämistä, josta keskeisimpiä on suomen ja ruotsin kielen oppimiseen tarvittavat edellytykset. Yhteiskuntaan kohdistuvassa muutoksessa voidaan puhua kollektiivisen itseymmärryksen kotoutumisesta ja erilaisuuden normaaliksi myöntämisestä. Kotoutujan valmiuksiin vaikuttavat henkilön aiemmat kokemukset, koulutustaso, kielitaito, ikä ja terveys. Keskeisimpiä ovat kuitenkin henkilön oma motivaatio ja aktiivisuus. (SM 2010c.)

Viime vuosina pakolaisten kuntiin sijoittaminen on muuttunut. Tähän on vaikuttanut kasvaneet kuntapaikkatarpeet, haavoittuviin ryhmiin kuuluvien enenevä haavoittuneisuus ja hitaampi kotoutuminen sekä pakolaistaustaisten omaehtoisen muuton yleistyminen. Pakolaistaustaiset ja erityisesti haavoittuviin ryhmiin kuuluvat ovat myös vaarassa syrjäytyä kunnan palveluista tai joutua syrjityksi etnisen taustansa vuoksi. Oikeudenmukaisuuden, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden perustat koskettavat heitä yhtälailla kuin maan kantaväestöäkin. (Päivinen 2010, 9.)

Talouden epätasapaino ja lisääntynyt maahanmuuttokriittinen keskustelu ovat vaikuttaneet kuntapäätäjiin ja vastaanottohalukkuuteen. Uusien kuntien mukaantulo vastaanotto toimintaa on hidastunut, mikä vuoksi uudelleensijoitettavien määrä on kasvanut pakolaisleireillä. Useimpien pakomatka on kestänyt vuosia, jopa kymmeniä. Erityinen huoli kohdistuu hätätapauksina tuleviin pakolaisiin, joiden osoittaminen uudelleen sijoitettavan maan kuntaan tulisi tapahtua yhden kuukauden päästä UNHCR:n esityksestä ja varsinaisen lähdön viikon kuluttua esityksestä. (Prytz Phiri, P. 13.12.201; UNHCR 2012b, 12–15.)



Valtaväestön sosiaaliseen mielipiteeseen voidaan vaikuttaa perusteltavissa olevilla taloudellisilla vaikutuksilla. Tutkimuksellisella opinnäytetyöllä onkin tarkoitus luoda uutta näkökulmaa valtakunnallisen kuntiin osoittamisen ja vastaanottavien kuntien kotoutumista edistävän työn kehittämiseksi. Työ tehdään toimeksiantona HAAPA- Haavoittuviin ryhmiin kuuluvien kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittamisen edistämishankkeeseen, jonka rahoittamat ja eri puolille Suomea sijoittuneet kehittämishankkeet toteuttavat alueellisesti erilaisia vastaanoton, terveydenhuollon ja psykososiaalisten palveluja. Valtakunnallista hanketta rahoittaa Euroopan Pakolaisrahasto. (Soto Godoy, M. 10.5.2011.) Hankkeeseen viitataan myöhemmin nimellä HAAPA-hanke.

## **1.2 Viitekehys ja tutkimusongelma**

Lähtökohta tutkimuksen toteuttamiselle on päivittäinen problematiikka kriisiytyneestä kuntapaikkatilanteesta ja kuntapaikkamäärän kehityksestä tulevaisuudessa. Työssä on pyritty selvittämään mitä sosiaalistaloudellisia vaikutuksia pakolaisten vastaanotolla on vastaanottavassa kunnassa. Vaikutusten erotteliseksi hyödynnettiin taloudellisesti ja sosiaalisesti mitattavissa olevaa aineistoa, joka koostuu lain mukaisesta pakolaisuuskriteeristöstä ja -politiikasta sekä kunnan taloushallinnosta, yhdistetyistä tilastoista sekä eri asiantuntijoiden ja tutkijoiden tuottamasta raportoinnista.

Sosioekonomisella analyysillä viitataan tässä tutkimuksessa sosiaalistaloudelliseen tutkimusmäärittelyyn ja sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten erittelyyn (SuomiSanakirja.fi 2011). Tutkimuksessa ei luokitella kohderyhmää sosioekonomisen luokittelusteikon mukaisesti, eikä myöskään analysoida kiintiöpakolaisten kotoutumista tai elinolosuhteita Suomeen saapumisen jälkeen. Tutkimusasettelu on objektiivinen niin sanotusti hallinnoivan organisaation näkökulma. Tarkemmin tutkimusstrategiaa ja menetelmää kuvataan luvussa 5.

## **1.3 Työn tavoite ja tutkimusmenetelmä**

Työn primääritavoitteena on eriyttää tietoperäistä aineistoa pakolaisten vastaanottotoiminnan ja erityisesti haavoittuviin ryhmiin kuuluvien sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia kuntien taloudellisten tunnuslukujen muutosten ja resurssien riittävyyden näkökulmasta. Sekundaaritavoitteena on tutkimustulosten yleistettävyyden laajemmin valta-

kunnallisella tasolla ja hyödynnettävyys maahanmuuttoasioiden parissa työskentelevien ELY-keskusten ja kuntien edustajien toimessa esimerkiksi poliittiseen päätöksentekoon tai argumentoinnissa kiintiöpakolaisten vuosittaisesta kiintiöstä tai valtion laskennallisten korvausten määrästä.

Laadullisesti ja aineistolähtöisesti tutkimuksessa selvitettiin valitun näytteen avulla kunnan sosiaalisia ja taloudellisia muutoksia pakolaisten määrän muuttuessa. Tuloksista pyritään johdattamaan induktiivinen näkemys pakolaisten vastaanoton sekä vastaanotto- ja kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä koituvia vaikutuksia. (Koskinen, Alasuutari ja Peltonen 2005, 166; 237.) Esille myös nostetaan vastaanottotoiminnasta maksettujen korvausten riittävyttä vastaanottoa ja kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseksi.

#### **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Opinnäytteen luvussa kaksi avataan yleisiä pakolaisaseman saamisen edellytyksiä kansainvälisten ja Suomen lakien puitteissa. Lisäksi avataan pakolaisista kunnille maksettavien korvausten lajeja ja perusteita sekä kerrotaan kotoutumisen edistämisestä. Luvussa kolme läpikäydään kunnan perustehtävä, tulo- ja menokertymä, perehdytään kunnan taloudellisiin tunnuslukuihin ja syvennyttään kunnan eri toimialoihin ja kustannustehokkuuteen. Luvussa neljä esitellään aiempia tutkimustuloksia maahanmuuttajien vaikutuksista julkiseen talouteen palveluiden käytöstä aiheutuvista kustannuksista ja tulonsiirtojen maksamisesta sekä perehdytään sosiaalisiin vaikutuksiin vastaanottotyötä tekevän henkilökunnan näkökulmasta.

Luvussa viisi tarkennetaan tutkimuksen strategia ja analyysimenetelmä, perehdytetään tutkimuksen näytekuntiin sekä esitellään tilastollisen ja laadullisen tutkimusaineiston havaintoja ja tuloksia. Viidennen luvun loppuun kootaan tutkimustulokset yhteen. Lopuksi luvussa kuusi linkitetään tietoperusta ja tutkimustulosten vaikutuksia ja pohditaan niiden kausaalista yhteyttä taloudellisesta ja sosiaalisesta näkökulmasta. Pohdinnassa tarkastellaan tutkimuksen luotettavuutta sekä sosiaalisia ja eettisiä vastuukysymyksiä kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittamisessa.

## 2 Pakolaisuus ja kansainvälinen suojelu

Pakolainen on Suomessa pakolaisaseman saanut henkilö, joka on todettu olevan oikeutettu kansaväliseen suojeluun kolmannessa maassa. Suojelua voivat saada myös toissijaisen, humanitaarisen tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Pakolaistaustaiselle on tarjottava samat mahdollisuudet kotoutumiseen, kouluttautumiseen, työllistymiseen ja sopeutumiseen suomalaiseen yhteiskuntaan. Kaikilla pakolaistasetuksella Suomessa oleskelevilla on oikeus muuttaa itsenäisesti ja omaehtoisesti toiseen kuntaan, kuten kaikilla muillakin Suomessa pysyvästi oleskelevilla. Seuraavassa perehdytään pakolaisaseman saamisen kriteereihin, kuntiin sijoittamiseen sekä kustannusten korvaamiseen.

### 2.1 Kiintiöpakolaisten vastaanottopolitiikka

Suomi vastaanottaa kiintiöpakolaisina kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä. Kiintiö on 750 henkilöä ja siitä päätetään vuosittain talousarvion yhteydessä. Sisäasiainministeriö ja Ulkoasiainministeriö valmistelevat pakolaiskiintiön alueellista kohdentumaa<sup>1</sup> UNHCR<sup>2</sup>:n esityksen pohjalta. Valintadelegatio suorittaa kiintiövalintamatkat ja haastattelut. Valinnassa huomioidaan ikä, sukupuoli, sairaudet ja vammat. (Salmelin 2010, 13.)

Uudelleensijoitus on perusteltavissa henkilön ollessa turvapaikkamaan karkotuksen, mielivaltaisen pidätyksen tai vangituksi joutumisen uhan alla. Lisäksi perusteluna voi olla perheiden ja sukujen yhtenäisyys tai, jos henkilöllä on vaikeutena kotoutua turvapaikkamaahan kulttuurisen, sosiaalisen, uskonnollisen tai koulutuksellisen taustansa perusteella. (Salmelin 2010, 13–14; Tengman, S. 9.6.2010.)

Erityisen nopeaa uudelleensijoittamista tarkastellaan esimerkiksi kidutuksen aiheuttamista henkistä tai fyysistä vammoista kärsivien henkilöiden kohdalla sekä erityissairaanhoidon tarpeessa olevilla, joille hoitoa ei paikallisesti kyetä järjestämään. Hätätapa-

---

<sup>1</sup> Lopullisesta kiintiöstä päättää tällä hallituskaudella sisäministeri Päivi Räsänen (Soto Godoy, M. 19.1.2012).

<sup>2</sup> YK:n kansainvälinen pakolaisjärjestö UNHCR on perustettu vuonna 1950 pakolaisten suojelemiseksi. (Salmelin 2010, 10.)

usten määrä on sata henkilöä. Puolestaan haavoittuviin ryhmiin kuuluvien määrä vaihtelee vuosittain. Vuonna 2010 haavoittuvassa asemassa olevia kiintiöpakolaisia saapui 172, joiden joukossa on henkisen, ruumiillisen tai seksuaalisen hyväksikäytön vaaraan joutuneita lapsia ja naisia, uudelleensijoitusmaan terveydenhuoltoa tarvitsevia henkilöitä sekä haavoittuvassa asemassa olevia alaikäisiä lapsia ja nuoria. (Salmelin 2010, 13–14; Tengman, S. 9.6.2010; Soto Godoy, M. 10.5.2011.)

Uudelleensijoituksen tavoitteena on löytää pitkäaikaisia ja kestäviä ratkaisuja. Valituille pakolaisille myönnetään pakolaisasema sekä määräaikainen jatkuva oleskelulupa (merkintä A). Ensimmäinen oleskelulupa on voimassa 4 vuotta ja oikeuttaa rajattomaan työntekoon. (SM 2010; MIGRI 2010.)

## **2.2 Oleskeluluvan myöntämisenpolitiikka turvapaikanhakijoille**

Turvapaikanhakija eroaa kiintiöpakolaisesta niin, että turvapaikanhakija hakee vieraasta valtiosta suojelua tai oleskeluoikeutta jo kyseisessä maassa ollessaan. Turvapaikkaa voi hakea heti maahan saapuessa rajalta tai maahantulon jälkeen paikallispoliisilta. Hakijan kotimaan ajantasaiset olosuhteet selvitetään ja hakemus käsitellään joko tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. (MIGRI 2011b; Pakolaisneuvonta 2011.)

Pakolaisasema myönnetään turvapaikanhakijalle pakolaisuuskriteeristön täytyessä ulkomaalaislain (30.4.2004/301) mukaisesti. Laki nojautuu Geneven pakolaissopimukseen. Turvapaikkaa ei myönnetä todettaessa hakijalla olevan poliittinen tai muu törkeä rikostausta ennen pakolaiseksi ryhtymistä. (MIGRI 2011b.)

Pakolaisstatuksen myöntäminen perustuu henkilökohtaiseen vainoon tai suojelun tarpeeseen epäinhimillisen kohtelun uhatessa. Turvapaikan tai toissijaisen suojelun edellytysten täytyessä myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella silloin kun hakijalla on perusteltu syy pelätä vainoa alkuperänsä, uskontonsa, kansallisuutensa, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisensa tai poliittisen mielipiteensä takia. Pelkonsa vuoksi hän ei myöskään voi turvautua kotimaansa suojelutoimiin. (MIGRI 2011b; Pakolaisneuvonta 2011.)

Oleskelulupa voidaan myöntää myös tilapäisesti terveydellisistä syistä tai pysyvään huontuneeseen terveydentilaan liittyen. Muina perusteina voivat olla perhesiteet tai kotuullisuusperusteet. Myönteinen oleskelulupa oikeuttaa samaan kuntapaikan. Oleskelupien myöntämistä toissijaisen suojelun perusteella käsitellään Maahanmuuttovirastossa ja paikallispoliisi päätöksen tiedoksi saattamisesta hakijalla. (SM 2010c; Pakolaisneuvonta 2011; MIGRI 2011b.)

### **2.3 Perheenyhdistämisen politiikka**

Kolmas mahdollisuus pakolaisaseman saamiseksi Suomessa on laittaa vireille lähiomaisensa, kuten puolison ja alaikäisten lapsiensa sekä pitkäaikaisen avopuolison yhteislapsineen, perheenyhdistämisprosessi käyntiin. Muut omaiset voivat saada luvan vain poikkeustapauksissa. Perheenyhdistämistä voivat hakea vain oleskeluluvan Suomesta saaneet henkilöt. (Pakolaisneuvonta 2011.)

Pakolaisstatuksella tai muulla suojeluperusteisella oleskeluluvalla Suomessa olleilta ei vaadita perheensä elättämismahdollisuuksien osoittamista. Muilla perustein<sup>3</sup> oleskeluluvan saaneiden tulee osoittaa voivansa elättää perheensä yli tietyn toimeentulorajan. Muilla perustein oleskeluluvan saaneiden hakemukset muodostavat noin 12 % kaikista vuotuisista perhesidehakemuksista. (Pakolaisneuvonta 2011.)

### **2.4 Kuntiin sijoittaminen ja kustannusten korvaaminen**

Kuntasijoituksia hallinnoi valtakunnallisesti Sisäasiainministeriö ja käytännössä niitä koordinoivat Maahanmuuttovirasto (MIGRI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset). Kuntapaikalla viitataan kiintiöpakolaisten tai pysyvän oleskeluvansaaneiden turvapaikanhakijoiden määrällistä sijoittumista kuntaan. Kuntapaikkoja jaetaan jonossa oleville pakolaisille ELY-keskusten ilmoittamien vapaiden kuntapaikkojen mukaan. Suomessa kuntalain (1995/365) mukaan kunnilla on itsehallinto, mikä tarkoittaa sitä, että kunnat saavat päättää itsenäisesti myös kiintiöpakolaisten

---

<sup>3</sup> Muut kuin kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet, kuten Suomen kansalaiset tai täällä työskentelevät EU-kansalaiset ja heidän puoliset (Suomen Pakolaisapu 2011).

vastaanottamisesta ja kuntapaikkojen myöntämisestä oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille. (SM 2010a; MIGRI 2010.)

Laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) ja valtioneuvoston asetuksessa kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan kustannusten korvaamisesta valtion varoista (VNA 571/2011) on säädetty kunnille maksettavista valtion korvauksista. Korvaukset maksetaan valtion talousarvion puitteissa. Korvausta maksetaan kotoutumislain (1386/2010) 2 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan henkilöistä, jotka ovat saaneet myönteisen oleskeluluvan nojautuen ulkomaalaislain (30.4.2004/301) 51, 52 tai 89 §:n mukaan tai 93 §:n mukaisen muun humanitaarisen syyn perusteella. (SM 2010b, 2; Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010, 1386/2010.)

Kunnan on laadittava lain (1386/2010) 32 §:n mukaisen kotouttamisohjelman yhden tai useamman kunnan välillä sekä solmittava ELY-keskuksen kanssa 41 §:n mukaisen kuntaan osoittamista ja kotoutumisen edistämistä koskevan monivuotisen ja vuosittain tarkistettavan sopimuksen. Korvausaika alkaa ensimmäisen kotikuntansa rekisteröinnistä väestöjärjestelmään. Poikkeuksena ilman oleskelulupaa olevat, joiden kustannusten korvaaminen alkaa oleskeluluvan myöntämisestä lähtien. (Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010, 1386/2010; SM 2010b, 4.)

ELY-keskus osoittaa kotoutumislain (1386/2010) 43 §:n perusteella kuntasijoitukseen oikeutettuja henkilöitä kuntaan, jonka kanssa on 41 §:n mukaisen sopimuksen laatinut. Kiintiöpakolaiset pääsevät muuttamaan Suomeen silloin, kun heille on myönnetty vapaana ja käytettävissä oleva kuntapaikka. Turvapaikanhakijat osoitetaan kuntapaikkaan vasta oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. (Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010, 1386/2010; SM 2010b, 4–5; SM 2010a; MIGRI 2010.)

Korvauksia maksetaan kunnassa asumisen perusteella kotoutumislain (1386/2010) 44 §:n mukaisesti. Korvausaika päättyy, jos henkilö saa Suomen kansalaisuuden. Kunnalle korvataan kuntaan osoittamisesta, ohjauksesta, neuvonnasta ja muusta kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä vuotuista laskennallista korvausta 2 300 euroa 7 vuotta täyttäneiden osalta ja 6 845 euroa alle 7-vuotiaiden osalta. (Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010, 1386/2010; SM 2010b, 6.)

Korvausaika on kolme vuotta, mutta kiintiöpakolaisten sovelletaan neljän vuoden korvausaikaa kotoutumislain (1386/2010) 45 §:n mukaisesti. Laskennallisia korvauksia tulisi hyödyntää kuntapalvelujen kotoutumista edistäviin ja tukeviin toimenpiteisiin kotouttamisohjelman mukaisesti. Korvauksia haetaan neljännesvuosittain. (Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010, 1386/2010; SM 2010b, 6–7.)

Todellisten kustannusten mukaan korvataan maksettua kotoutumistukea tai toimeentulotukea kolmelta vuodelta. Takaisinsaadut perinnät tai arvonlisäveron palautukset pienentävät korvattavaa summaa. Täysmääräisesti kunnalle korvataan tulkitsemisen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset ilman määräaikaa. Tulkitsemispalvelut voivat liittyä sosiaali- ja terveyshuollon palveluihin, kotoutumissuunnitelman laatimiseen, alkuvaiheen ohjaukseen, arkipäivän perehdyttämistilanteisiin sekä kodin ja koulujen tai päiväkotien väliseen tulkitsemiseen. (Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010, 1386/2010; SM 2010b, 7–8.)

Perheryhmäkotiin sijoittamisesta tai muun lastensuojelun palveluiden rinnastettavaan toiminnan aiheuttamat kustannukset korvataan ilman huoltajaa maassa olevasta alaikäisestä 21 ikävuoteen asti (SM 2010b, 9). Vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon huomattavat kustannukset korvataan kunnalle sillä edellytyksellä, että vamma, sairaus tai hoidon tarve on syntynyt ennen pakolaisen saapumista Suomeen (SM 2010b, 10). Pitkäaikaisiksi kustannuksiksi luokitellaan kehitysvammalain (519/1977) ja vammaispalvelulain (381/1987) tukitoimien kustannukset. Huomattavuuden tasoa arvioidaan yli 7-vuotiaan laskennallisten korvausten vuotuisen korvauksen määrän ylittyessä. (SM 2010b, 10–11).

Edellisten erityiskorvattavien kustannusten lisäksi kunnalle voidaan korvata muista erityisistä syistä aiheutuneita kustannuksia. Nämä ovat yleensä ennalta arvaamattomia ja liittyvät korvausten piiriin kuuluvan henkilön sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeisiin. Erityisinä syinä voidaan pitää kustannusten huomattavuutta. Erityiskustannusten korvausperusteet korvataan enintään kymmenen vuoden ajalta. (SM 2010b, 9–11.)

### 3 Talouden toteutus kunnassa

Luvussa kolme syvennyttään ymmärtämään kunnan lakisääteistä tehtävää sekä talouden ja hallinnon toteutumista. Lisäksi perehdytään talouden tunnuslukuihin ja kunnan toimialoihin ja kustannustehokkuuteen.

#### 3.1 Kunnan perustehtävä ja hallinto

Kunnan perustehtävänä on tuottaa kouluttautumisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita kuntalaisten käyttöön. (Lindroth 2007.) Kuntalain (17.3.1995/365) mukaan:

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. (Kuntalaki 17.3.1995/365).

Ylin päätösvaltainen elin on kunnassa kunnallisvaaleissa valittava valtuusto, joka valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuutettujen määrä saa olla alimmillaan 13 tai enemmän kunnan koosta riippuen. Päätösvaltaisuus ulottuu kunnan toiminnan taloudellisiin, hallinnollisiin, verotuksellisiin ja kaavoituksiin liittyvien asioiden hoitoon. Toisena tärkeänä elimenä on kunnanhallitus, jonka jäsenistö vastaa kunnan johtamisesta, valtuuston päätösten toimeenpanosta ja lainmukaisuuden valvomisesta. Muina luottamuseliminä ovat erilaiset lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat. Lautakunnat vastaavat kunnan palvelutuotannosta. Johtokuntia hoitavat palvelurakennetta ja toimikunnat kunnanhallinnon määräämiä tehtäviä. Kunnanjohtaja toimii esittelijänä kunnanhallituksen kokouksissa. Päivittäistä toimintaa hoitavat palkatut viranhaltijat ja työntekijät. (Lindroth 2007.)

Talouden valvonnasta säädetään kuntalaissa. Prosessiin vaikuttavia ulkoisia tekijöitä ovat valtion antamat lait muun muassa kuntalaki (17.3.1995/365) ja kirjanpitolaki (30.12.1997/1336), ohjaavat ministeriöt sekä laajemmat yleisen inflaatioon ja bruttokansantuotteeseen liittyvät suhdannemuutokset. Sisältä vaikuttavat kuntalaiset, enna-



kointi ja visionäärisyys, johtamisjärjestelmä sekä poliittinen ja virkamiesohjaus. Tavoitteena on kirjanpidon ja tilinpäätöstietojen oikeellisuus, ylimääräisten varallisuusmenestysten ennakointi ja ehkäisy sekä voimavarojen ja mahdollisuuksien varmistaminen ja tehokas hyödyntäminen. (Lauslahti 2003, 64–66.)

### **3.2 Kunnan reaali- ja rahaprosessi**

Kunnassa rahavirrat ja palvelujen tuotanto ovat keskinäisessä suhteessa. Rahaprosessissa kulkevat palvelujen tuottamiseen tarvittavat rahamääräiset erät. Reaaliprosessi koostuu kunnassa palvelun tuotannossa tarvittavista materiaaleista, palveluista ja työsuorituksista. (Lauslahti 2003, 74–75.)

Kunnan tuotannontekijät jaetaan tuotannonvälineisiin, aineisiin ja tarvikkeisiin sekä työnsuorituksiin. Tuotannonvälineitä ovat pitkävaikutteiset investoinnit kiinteistöihin ja ohjelmistoihin ja lyhytvaikutteiset yhdellä kertaa käytetyt mm. matkustus, energia, ja tarvike-erät. Aineisiin ja tarvikkeisiin luetaan tuloslaskelmassa muuttuvissa erissä näkyvät volyymivaikutteiset raaka-aineet kuten henkilöstöruokalassa valmistukseen käytetyt einekset tai sairaaloiden varastossa olevien rokotusten määrä. Työsuorituksia ovat maksetut palkkiot, jotka näkyvät tuloslaskelmassa palkkoina sekä lakisääteisinä ja vapaaehtoisina sosiaalikustannuserinä. (Lauslahti 2003, 74–75.)

Tililtä lähtevät rahavirrat siirtyvät reaaliprosessissa tuotantoväline tai raaka-aine toimittajille sekä henkilöstölle ja muille työsuoritusten tekijöille. Myös erilaiset kuntalaisille ja yhteisöille maksetut avustukset, lainojen lyhennykset ja koronmaksut ovat menovirtaa. Tilille tulevat rahavirrat ovat kuntalaisten maksuja saamistaan palveluista, EU:lta ja muilta yleishyödyllisiltä yhteisöiltä saatavat tuet, nostetut lainat sekä investointituotot. (Lauslahti 2003, 75–76.)

### **3.3 Kunnan tuotot**

Kunnan varsinainen tulokertymä on kokonaisvaltaisesti katsottuna kunnan talouteen vaikuttavampi tekijä kuin yksittäinen rahavirta. Tulovirta muodostuu toimintatuotoista, verotuloista, valtionosuuksista ja valtionavuista sekä muista tuotoista. (Lauslahti 2003, 81.)

Toimintatuottojen erät muodostuvat myyntituloista, kuntalaisten maksamista maksuista sekä EU- ja eri yhteisötasoisista tuista ja avustuksista. Kuntalaisilta perittävien maksujen hinnoittelu jakautuu julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin. Yksityisoikeudellisia eli kunnan toimivaltaisen viranomaisen päätettävissä olevia maksuja ovat sähkö, kauko-lämpö, vesi ja pääsymaksut. Julkisoikeudelliset maksut perustuvat lakiin ja ovat valtion määräämiä todellisten kustannusten mukaisia, subventoituja hintoja tai ilmaispalveluita. Julkisoikeudellisella hinnoittelulla määritellään muun muassa terveydenhuollon, sosiaali-toimen ja rakennusvalvonnan palveluiden maksuja. (Lauslahti 2003, 84–85.)

Budjetoinnissa toimintatuottojen arvioitavuus ja hallittavuus on melko hyvin toteutet-tavissa. Kokonaistuloista toimintatuottojen osuus on riippuvainen siitä harjoittaako kunta liikelaitostoimintaa. Toimintatuottojen osuus on pienekö niissä kunnissa, joissa lakisääteisistä rajoitteista vapautettua liikelaitostoimintaa ei ole ja suurempi niissä, joissa sitä harjoitetaan, jolloin toimintatuotot voivat olla jopa kolmannes kunnan tuloista. Toimintatuottoja voi myös kasvattaa myymällä ylimääräistä tilakapasiteettia tai palvelui-ta muille lähikunnille. (Lauslahti 2003, 84.)

Merkittävänä tulonlähteenä ovat kunnan verotulot, joita ovat kunnallisvero, yhteisöve-ro ja kiinteistövero. Osa kunnista perii myös marginaalista koiraveroa. (Lauslahti 2003, 86–88.) Kunnallisveroprosentti lasketaan luonnollisen henkilön veronalaisista tuloista, niin että yksityisen henkilön ansiotuloista vähennetään niihin kohdistuvat tulohankki-mismenot sekä ansiotulo- tai eläketulovähennykset. (Myrsky & Rabinä 2010, 59).

Kunnallisveron suuruudesta päättää kunnan valtuusto. Kunnallisverokertymää on mahdollista arvioida elinkeinorakenteiden suhdannemuutoksista. (Lauslahti 2003, 89.) Kunta saa verohallinnolta tuloveron tilityksiä kuukausittain viimeistään kuukauden toi-seksi viimeisenä pankkipäivänä. (Verokantoyksikkö 2011, 8–9.)

Valtiovarainministeriö vahvistaa kunkin verovuoden jako-osuudet vuoden alussa, jossa laskentaperusteena käytetään viimeksi päättynyttä verotusta. Huomioon otetaan myös kunnan asukasluvun kehitys sekä tuloveroprosentti. Jako-osuudet tarkistetaan ainakin kerran verotuksen valmistuttua tai useamman kerran vero- ja verotusvuoden aikana

sekä kuluneen verovuoden jälkeisenä viitenä verovuotena. Jako-osuuksien muuttuessa kaikki verovuodelta siihen mennessä tilitetyt verot oikaistaan perimällä toisilta veronsaajilta niille maksetut verot ja maksetaan toisille lisää. Viidennen vuoden oikaisutilityks on lopputilitys, joka päättää veron verovuosisikohtaisen tilittämisen. (Verokantoyksikkö 2011, 8–9.)

Kiinteistövero-osuus on kunnan tuloista luonteeltaan pysyvin. Kunnanvaltuusto päättää suuruudesta valtion asettamien rajojen puitteissa. (Lauslahti 2003, 89.) Kiinteistöverosta säädetään kiinteistöverolaissa (20.7.1992/654). Kiinteistöveron määräytymisperusteet vaihtelevat kiinteistön luonteen ja omistuksen mukaan. Yleistä kiinteistöveroa voidaan määritellä 0,60–1,35 prosentin välillä. Kiinteistön arvo määrittelee vuosittaisen kiinteistön sijaintikunnalle maksettavan veron. Oikaisutilityksen menettely mukailee ansio- ja pääomatuloverojen oikaisutilityksiä ja korkoja. Verottomia kiinteistöjä ovat metsät ja maatalousmaat sekä yleiset alueet, kuten kadut ja torit. (Verohallinto 2010.)

Yhteisövero on yleisesti erittäin suhdanneherkkä vero, joka koostuu osakeyhtiöiden ja muiden yhteisöjen maksamasta verotettavan tulon 24,5 prosentin tuloverosta. Muita yhteisöjä ovat osuuskunnat sekä tietyin edellytyksin liikelaitokset, julkisyhteisöt, yhdistykset, laitokset, säätiöt ja asunto-osakeyhtiöt. Viimeksi mainituista muodostuu yhteisövero vain niiden elinkeinotuloista. Yhteisövero jaetaan kunnan, seurakuntien ja valtion kesken ryhmäjako-osuuksina niin, että valtion osuus tuotosta on 74,80 prosenttia, kuntien 23,34 prosenttia ja seurakuntien 1,86 prosenttia. Verovuonna 2012 sovelletaan kunnissa ja seurakunnissa korotettuja osuuksia. (Lauslahti 2003, 90; Verokantoyksikkö 2011, 11; VM 2012.)

Kuntakohtaisten jako-osuuksien laskentaperusteena käytetään yritystalouden että metsätalouden toimintaeriä. Jako-osuus perustuu kahden viimeksi valmistuneen verotuksen ja vastaavien toimipaikkatietojen perusteella laskettujen jako-osuuksien keskiarvoon. Verohallinto toimittaa tiedot kunnalle kohdistettujen yhteisöjen maksunpanneesta verosta. Metsäerän laskentaperusteena toimivat kunnan alueen metsäpinta-alojen sekä luonnonsuojelualueiden arviointiperusteet. (Verokantoyksikkö 2011, 11–13.)

Verotulojen kertymisen edellytyksenä on, että kuntalaiset käyttävät kunnan elinkeinoelämän tarjoamia palveluja ja tuotteita tehokkaasti. Elinkeinoelämän suhdanteilla sekä asukasluvun ja työttömyysasteen muutoksella on vaikutuksensa kunnan verotulokertymään. Valtion päätökset näkyvät suoraan yhteisö- eli pääomaveroprosentin jakoosuudessa sekä verotuloon perustuvan valtionosuuksien tasauksien toteuttamisessa. Verotuloilla valtio tasaa kuntien välisiä tuloeroja. (Lauslahti 2003, 86–88.)

Myös valtionosuuksilla tasataan kuntien välistä eriarvoisuutta siten, että vauraampien kuntien valtionosuus on pienempi kuin taloudellisesti heikompien kuntien. Valtionosuudet muodostuvat kustannus- ja tarve-erojen kompensaatiosta sekä tulopohjan tasauksesta. Peruspalveluja koskeva valtionosuuslaki uusittiin 1.1.2010. Valtionosuus koostaa yhteen kunnallisten peruspalvelujen rahoituksen, johon sisältyvät: sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus, kirjastotoiminta sekä muu yleinen kulttuuritoimi ja asukasperusteinen taiteen perusopetus. (Lauslahti 92, 2003; VM 2011a.)

Yhden kunnan peruspalvelujen valtionosuus lasketaan siten, että omarahoitusosuus, joka on kaikissa kunnissa sama asukasta kohti laskettava euromäärä, vähennetään. Saatua euromäärää joko lisätään tai vähennetään yleinen osa korotuksineen, erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan ja saamelaiden kotiseutujen lisäosat sekä järjestelmämuutosten ja verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaukset vähennyksin tai lisäyksin. Lisäosilla pyritään vähentämään vuosittain myönnettävää harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta. Valtionosuudet kuukauden maksatetaan 11. päivänä yhtenä kokonaisuutena. Maksuerittely kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen, esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvauksiin sekä opetustoimen rahoituslain mukaiseen rahoitukseen toimitetaan maksunsaajille valtionosuuspäätösten yhteydessä. Vuoden 2010 valtionosuusprosentti oli 34,08 %. (VM 2011b.)

Muina tuottoina kunta voi saada myynti-, osinko- ja korkotuottoja yhtiöiden osingoista ja osakkeiden myynneistä. Pankista otettua lainaa käsitellään takaisin maksettavana eränä. Lisäksi kunta voi saada pieniä tuloeria rahoituseriin sekä satunnaisiin tuottoeriin. Mainitut erät ovat kunnan muita tuloja, joita ovat korkotuotot sijoitustoiminnasta ja vuotuiset korot sosiaalisista luotoista taloudellisen syrjäytymisen ja ylivelkaantumisen

ehkäisemiseksi sekä omistamiensa yhtiöiden myyntivoittoja. (Lauslahti 2003, 81, 95; STM 2011.)

### **3.4 Kunnan kustannukset, menot ja kuluerät**

Menot syntyvät kun kunnan tililtä vähenee rahaa, eli kunta maksaa laskuja, palkkoja ja investointeja. Kustannukset syntyvät investointien poistoina ja ostettujen hyödykkeiden käyttönä palvelujen tarjoamisesta. Kulueriä ovat myös käyttämättä jääneet hyödykkeet tai palvelut. Kunnan kustannusrakenteista voi tunnistaa sekä muuttuvia ja kiinteitä kustannuksia että välillisiä ja välittömiä kustannuksia. Lisäksi kustannukset voidaan eritellä erillis- ja yhteiskustannuksiksi. (Lauslahti 2003, 96–100.)

Kiinteinä toimintakustannuksina tarkastellaan suoritteiden tai palveluiden myyntimääristä riippumattomia kustannuksia, kuten kiinteistöjen vuokrat, henkilöstön palkat sekä investointien poistot. Puolestaan volyymistä muuttuvat kustannukset ovat aineista ja tarvikkeista, osa-aikaisen henkilöstön palkkaamisesta, alihankintapohjaisista suoritehankinnoista ja kokonaan ulkoistetuista toimista aiheutuneet menot. Painotus on kiinteissä kustannuksissa, sillä kunnan palvelusuoritteiden toteuttaminen varmistetaan oman kapasiteetin kuluttamisen korkeimman mahdollisen kysyntäpiikin mukaisesti. Vajaakäyttöisen kapasiteetin kohonneita yksikkökustannuksia on mahdollista pienentää voimavarojen ja kompetenssin yhdistämisellä kuitenkin vaikuttamatta palvelujen laatuun tai saatavuuteen. (Lauslahti 2003, 97–98; Valle 2009, 12.)

Välittömät ja välilliset kustannukset jaetaan kustannuksiin, jotka kohdistetaan suoraan tiettyyn palveluun tai asiakkaaseen, sekä niihin, jotka kohdentuvat useiden palveluiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Kunnassa välittömiä kustannuksia ovat esimerkiksi opettajien ja terveyslääkäreiden palkat ja välillisiä ovat palvelusuoritteiden volyymistä riippumattomia taloushallinnon tai johdon aiheuttamat kustannukset. Erillis- ja yhteiskustannukset mukailevat välittömien ja välillisten kustannusten periaatetta. Erilliskustannukset muodostuvat tietyn yksittäisen palvelun tuottamisesta ja yhteiskustannukset muodostuvat monen palvelun tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista. (Lauslahti 2003, 99–101.)

### 3.5 Kunnan taloudelliset tunnusluvut

Kuntien taloudellista kehitystä tilastoidaan ja seurataan. Tilastokeskuksessa, Kuntaliitossa ja valtiovarainministeriössä kootaan tilastoja kuvaamaan kuntien taloudellista kehitystä. Mittareina kuntatalouden reaali-prosessille ovat tuloksellisuuden ja tehokkuuden mittarit ja rahavirralle puolestaan rahoitusrakenteen ja likviditeetin kuvaajat. (Lauslahti 2003, 75–76; Turkkila & Pukki, 2011).

Kunnan taloudellista tilaa tarkastellaan tuloslaskelman ja rahoituslaskelman tunnuslukujen kautta. Tuloslaskelma kuvaa kunnan tulorahoituksen riittävyyttä palvelujen järjestämiseksi ja rahoituslaskelma esittää investointien, sijoitusten ja lainanlyhennyksien rahoitusta. Tuloslaskelman tunnuslukuna on toimintakate, joka muodostuu toimintatuottojen ja toimintakulujen erotuksesta. Toimintakate osoittaa tulojen suhdetta toiminnan kuluihin. Vuosikatteella katetaan investointeja, sijoituksia ja lainan lyhennyksiä. Vuosikate kuvaa tulorahoituksen riittävyyttä. Hyvänä pidetään kun tulorahoituksesta jää vuosikatteeseen varallisuutta kattamaan käyttöomaisuuden poistot. Vastaavasti vuosikatteen riittämättömyys tai negatiivisuus viittaa heikkoon tulorahoitukseen. (Turkkila & Pukki, 2011.)

Asukaskohtaista vuosikatetta käytetään tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa siten, että jaetaan keskimääräinen vuotuinen investointiaste asukasmäärällä. Tämä perustuu siihen, että poistojen on vastaavasti vastattava vuotuista keskimääräistä investointitasoa. Investoinneilla tarkoitetaan poistonalaisten investointien omahankintamenoa, joka saadaan vähentämällä hankintamenosta valtionosuudet ja muut rahoitusosuudet. (Turkkila & Pukki, 2011; VM 2011c.)

Tilikauden tulos kuvaa kunnan oman pääoman lisääntymistä tai vähentymistä. Huomioitavaa on, ettei tilikauden tulos kuvaa tulorahoituksen riittävyyttä samalla tavalla kuin vuosikate, sillä tulokseen vaikuttavat satunnaiset tuotot ja kulut. Kaikkia kuntia koskevaa tavoitearvoja ei voida asettaa, sillä kuntien väliset erot riittävän tulorahoituksen keräyttämiseen vaihtelevat suuresti. (Turkkila & Pukki 2011.)

### 3.6 Kunnan toimialat ja kustannustehokkuus

Kunnan suurin toimiala sekä tulo- että menokertymässä on sosiaali-, terveys- ja koulutustoimi. Tuotoissa terveys- ja sosiaalitoimi näkyy terveyskeskuskäyntien, päivähoidon ja muiden tutkimus- ja pitkäaikaispotilaiden käynti- ja hoitomaksuista, palveluiden myynnistä muille kunnille, toimeentulojen takaisinperinnästä tai avustuksesta lastensuojelun tasauskorvauksena. Kustannukset kertyvät palveluiden järjestämisestä täysimääräisesti ja mahdolliset poikkeustilanteet huomioiden. Toiseksi suurin kustannuskertymä tulee opetus- ja kulttuuritoimen palveluiden tuottamisesta. (Lauslahti 2003, 95, 106.)

Lehtosen, Lyytikäisen ja Moisio VVT:lle tuottama ”Kuntien rahoitus- ja valtionosuus järjestelmä: Vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi” -tutkimuksessa tuodaan esille, että ohjauksen huomioiminen on erityisen tärkeää asukasluvultaan pienissä kunnissa, joissa palvelujen tuottamisen vaikutusalue on suurempi kuin kunnan verotusalue. (Lehtonen, Lyytikäinen & Moisio 2008, 9.)

Jakaumat kustannuserien välillä vaihtelevat. Moisio ja Uusitalo Sisäasiainministeriön kuntaosastolle valmistellun ”Kuntien yhdistymisen vaikutukset kuntien menoihin” -tutkimuksen mukaan kokonaiskäyttömenot muuttuvat kuntakoon ja ikäjakauman muuttuessa. Tarkastellessaan menoja Moisio ja Uusitalo päätyivät, että sosiaalitoimen kuntalaiskohtaiset menot ovat pienimmillään noin 10 000 asukkaan kunnissa, sivistystoimessa vähiten kustannuksia kertyi noin 1 000 asukkaan kunnissa. Terveystoimessa kuntalaiskohtaisesti menoja kertyi vähiten noin 30 000 asukkaan kunnissa. Yleishallinnolliset menot puolestaan laskivat kunnan asukasluvun kasvaessa. Kokonaistarkasteltuna menot ovat pienimmillään 1 000–10 000 asukkaan kunnissa. (Moisio & Uusitalo 2003, 19–23.)

Myös Loikkasen ja Susiluodon Kunnallisalan kehittämissäätiölle tuottaman ”Paljonko verorahoilla saa?” -tutkimus osoitti, että kustannustehokkuudeltaan vahvimpia kuntia ovat pääasiassa alle 10 000 asukkaan eteläisen Suomen kunnat. Heikoimpia kuntia yhdisti pohjoinen sijainti, suuri työttömyysaste ja alhainen taajama-aste. Maan itäisellä puoliskolla pärjättiin tutkimusperiodilla huonommin ja läntisellä keskimääräistä paremmin. Huomioitavana kuitenkin on, että tutkimus kohdistui sosiaali-, terveys- ja

sivistystoimen keskeisiin peruspalveluihin. Esimerkiksi Espoon kaupunki jäi tehokkuuksiltaan keskimääräisen alapuolelle, erityisesti vuosivälin 1994–2002 kustannustehokkuuden heikentymisen myötä. Uupumaan jäivät muun muassa infrastruktuurin- ja liikennepalvelut sekä erikoissairaanhoido. (Loikkanen & Susiluoto 2005, 80, 82–83, 84–85.)

Myöhemmin Solakiven ja Virénin (2006, 47) ”Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko” -tutkimus nosti esiin palveluverkoston ja väestön alueelliseen rakenteen riippuvuuden. Tulokset osoittivat, että kaupunkimaisen miljöön kasvaessa kustannustehokkuus paranee, kun puolestaan syrjäseutuisuuden tuomat lisäkustannukset heikentävät kuntien kustannustehokkuutta, erityisesti maan pohjoisosissa. (Solakiven & Virénin 2006, 47.) Espoon kaupunki jäi Loikkasen ja Susiluodon tutkimustuloksissa tehokkuuksiltaan keskimääräisen alapuolelle, erityisesti vuosivälin 1994–2002 kustannustehokkuuden heikentymisen myötä. (Loikkanen & Susiluoto 2005, 80, 84–85.)



## 4 Maahanmuuton taloudellinen ja sosiaalinen näkökulma

Seuraavassa perehdytään teemoittain aiemmin toteutettujen tutkimusten ja selvitysten tuloksiin maahanmuuton vaikutuksista talouteen ja sosiaalisiin resursseihin. Esille nostetut tulokset tulevat joko tukemaan ja vahvistamaan opinnäytetyön analyysin johtopäätöksiä tai horjuttamaan niitä.

### 4.1 Maahanmuutosta aiheutuvat tuotot ja kustannukset

Hämäläisen, Kangasharjun, Pekkalan ja Sarvimäen (2005) Työministeriölle toteuttaman ”1990-luvun maahanmuuttajien työllisyys, tuloverot ja tulonsiirrot” -tutkimuksessa pohdittiin Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien maksamien suorien verojen ja heidän saamiensa tulonsiirtojen suhdetta sekä taloudellisia vaikutuksia. Tuloksissa ilmeni, että maahanmuuttajien, poisluettuna humanitaarisin syin muuttaneet, maksavan välittömiä veroja enemmän kuin mitä saavat tulonsiirtoja kuudentena vuotena maassa olon jälkeen. Humanitaarinen muutto vaikuttaa tähän laskelmaan niin, että rahoitus pysyy negatiivisena koko tarkasteluajanjaksona, kuitenkin pienentyen neljännen vuoden jälkeen. Tulosta perustellaan siihen, että tutkittavista JIIS -maista<sup>4</sup> olevien työllistymisen jäi heikoksi koko tarkasteluajalta. Negatiivisuus viittaakin siihen, että verojen maksu ei ylitä saatujen tulonsiirtojen summaa. (Hämäläinen ym. 2005, 98–99.)

Huomioitava on, että tarkastelun ulkopuolelle jäivät maahanmuuttajien käyttämät julkiset palvelut sekä kulutusmarkkinoihin vaikuttaminen, joista hyöty on välillinen verotuksen ja kysynnän kerrannaisvaikutuksen kautta. Lisäksi tutkimuksen kohdistuttaessa pysyväisluonteiseen eli vähintään vuoden Suomessa asuviin ulkomaan kansalaisiin, jäivät tilapäismuuttajien tuomat tulot huomioitta yleislaskelmassa. Tämän ryhmän tulokertymä kuitenkin tarkastellaan ns. puhtaana tulona, ryhmän julkisen sektorin palveluiden käytön rajallisuudesta ja poikkeuksellisten tulonsiirtojen maksamisesta. Tutkimuksessa arvioidaan, että niin sanottujen tilapäismuuttajien tuomat verotulot vastaisivat kymme-

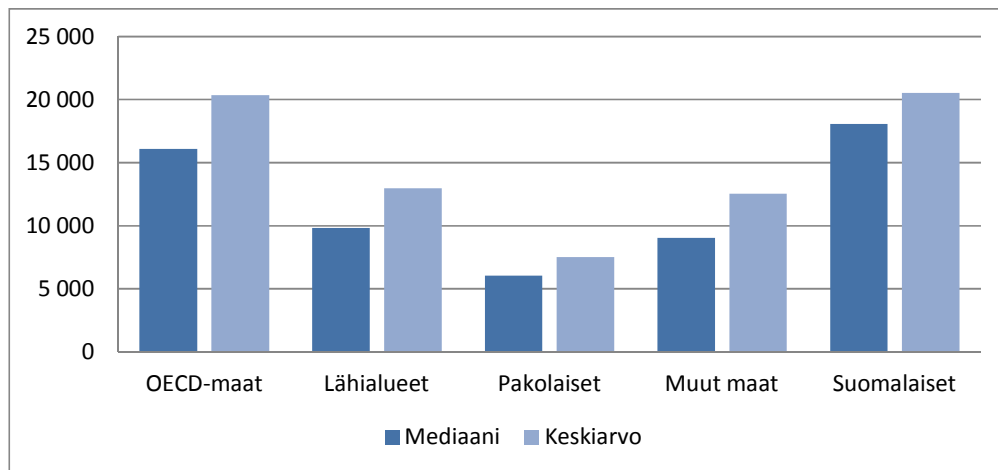
---

<sup>4</sup> JIIS -mailla tarkoitetaan entistä Jugoslaviaa, Irakia, Irania ja Somalia. (Hämäläinen ym. 2005, 98–99.)

nen ensimmäisen ei-humanitaarisin perustein muuttaneen henkilön aiheuttamaa tulonsiirtotaakkaa. (Hämäläinen ym. 2005, 99–100.)

Sarvimäen tutkimuksessa painotetaan maahanmuuton tulonsiirtojen ja ansiotulojen muutosta kokonaisuudessaan. Tutkimustulokset osoittivat, että maahanmuuttajat pärjäävät työmarkkinoilla kantaväestöä heikommin, mutta 20 vuoden ajan kohdemaassa asuessaan työllisyys ja ansiotulon saatavuus paranee. Pakolaisten osalta tulojen todetaan moninkertaistuvan kymmenen ensimmäisen vuoden aikana jäädessä kuitenkin lähtötason mataluuden vuoksi edelleen pieniksi. (Sarvimäki 2010, 260, 268.)

Gisslerin, Malinin ja Matveisen (2006) tutkimuksessa verrattiin eri maahanmuuttaja-taustaisten ryhmien saamia keskimääräisiä tuloja. Kuviossa 1 on eritelty vuosivälillä 2001–2003 eri kertyneiden tulojen mediaani ja keskiarvo.



Kuvio 1. Maahanmuuttajien keskimääräiset tulot 2001–2003, euroissa (Gissler ym. 2006, 28, kuvio 3.1.)

Kuviossa 1 nousee esille, että pakolaismaista tulleet ovat vähätuloisimpia muihin maahanmuuttajaryhmiin verrattuna. Hämäläisen ja muiden toteuttamaan tutkimukseen viitaten pakolaisten humanitaarisin perustein muuttaneiden tulot eivät ole kattaneet saamiensa tulosiirtojen osuutta julkisen sektorin kustannuksista (Hämäläinen ym. 2005, 98).

Pakolaistaustaisten tulot koostuvat pääosin valtion tulonsiirroista. Pasi Päivisen Suomessa toteuttamissa haastatteluissa tuli esille, että 3–10 vuotta maassa oleskelleiden pakolaistaustaisten vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja mielenterveyskuntoutujien tulosiirrot koostuvat Kelan maksamasta päivärahasta, jota täydennettiin toimeentulotuella. Vastaaajien vesi-, sähkö-, lääkäri- ja lääkelaskut maksettiin kunnan sosiaalitoimesta. Osa haastatelluista sai vammaistukea ja kuntoutusrahaa. Osa sai peruspäivärahan lisäksi kahdeksan euron korvausta opiskeluun osallistumisesta. (Päivinen 2010, 20, 26.)

Kunnissa on myös eri aloitteista selvitetty maahanmuuton aiheuttamia kustannusvaikutuksia. Suorien tulojen ja menojen erotus osoittautui negatiiviseksi. Välillisiä työllistävästä vaikutuksesta sekä maahanmuuttajien itsensä maksamat verotulot jäivät selvityksistä huomioimatta. (Kaupunginhallitus 190/2010; Immonen 2010.) Maahanmuuttajien työpanoksen aluetaloudellisia vaikutuksia on tutkittu Reinin (2012) toimittamassa ”Maahanmuuton taloudelliset vaikutukset” -selvityksessä. Erityinen huomio kohdistui Pohjanmaan alueelle, mutta vaikutusta arvioitiin myös koko maan bruttokansantuotteen nähdessä. Tuloksissa havaittiin, että ilman nykyistä maahanmuuttajien työpanosta bruttokansantuote laskee ja puolestaan, jos vieraskielisten työttömyys ojentuu samaan tasoon kantaväestön kanssa, bruttokansantuote kohentuu. (Reini 2012, 4.)

#### **4.2 Terveys- ja sosiaalihuollon käyttö ja kustannuskertymä**

Vuoden 2006 työpoliittinen ”Maahanmuuttajat ja julkiset palvelut” -julkaisu 296 kokosi yhteen Mika Gisslerin, Maili Malinin ja Petri Matveisen tutkimuksen: ”Terveysterveysten palvelut ja sosiaalihuollon laitoshuollon laitospalvelut”, jossa selvitettiin aikuisikäisten 15–64 -vuotiaiden maahanmuuttajaväestön terveyden- ja sosiaalilaitos huollon palveluiden käyttöä ja käytöstä aiheutuneita kustannuksia. (Sihto 2006; Gissler, ym. 2006.)

Tuloksissa ilmeni, että maahanmuuttajataustaisten terveydenhuollon käyttö on yleisesti vähäisempää kantaväestöön nähden. Palvelukohtaisia poikkeuksia esiintyi äitiysneuvolakäynneissä, johtuen maahanmuuttajataustaisten naisten korkeamman lisääntymyvyyden vuoksi, ja suun julkisen terveydenhuollon käynneissä. Sosiaalihuollon laitoshuolto on kohderyhmän ikärakenteen myötä vähäistä. Yleinen sairastavuus on maahanmuuttajataustaisilla vähäisempää suomalaisperäiseen väestöön verrattuna, kuitenkin poikkeuksi-

na nousivat vatsa- ja lantiokipu, sappikivitauti ja dialyysihoidot. (Gissler ym. 2006, 3, 36–40.)

Maahanmuuttajaryhmittäin tarkasteltuna pakolaistaustaisilla perusterveydenhuollon käyttöä on eniten, johtuen mm. lääkärikäyntien yleisyydestä. Vertailussa pakolaistaustaiset käyvät perusterveyden huollossa enemmän kuin suomalaisperäiset tai muut maahanmuuttajataustaiset. Pakolaistaustaisilla miehillä kertyi 4,1 ja naisilla 6,4 käyntiä vuodessa. Suomalaisperäisillä miehillä 3,2 ja 5,1 käyntiä ja OECD-maista peräisin olevien maahanmuuttajataustaisten miesten käynnit jäivät 1,4–1,9 käyntiin ja naisten osalta 3,3 käyntiin. (Gissler ym. 2006, 35, 38, 45.)

Lääkärikäyntien osalta pakolaistaustaisilla miehillä käyntejä kertyi 3,3 ja naisilla 4,9 kertaa. Vastaavasti suomalaisperäisten ikävakioit<sup>5</sup> käyntimäärät ovat 2,0 ja 3,1. OECD-maista tulleilla maahanmuuttajataustaisten käyntimäärät ovat vastaavat kuin suomalaisperäisillä. Poliklinikkakäyntien vertailussa pakolaistaustaisten käynnit kohosivat muiden maahanmuuttajaryhmien edelle, mutta jäivät kuitenkin alle suomalaisperäisen väestön käyntiasteen. Tapaturmien osuus pakolaistaustaisten henkilöiden kohdalla nousi suomalaisperäisten tapaturmien tasolle. (Gissler ym. 2006, 35, 38, 45.)

Maahanmuuttajataustaisten terveydenhuoltopalveluiden vähäisemmästä käytöstä aiheutuvat kustannuskertymä on pienempi kuin suomalaisperäisten käynneistä kertyvät kustannukset. Tulee kuitenkin huomioida, että pakolaistaustaisten kustannukset ovat suuremmat muihin maahanmuuttajataustaisten kustannuskertymiin. Lisäksi kustannukset voivat olla suuremmat käyntimääristä riippumattomista syistä, kuten kieli- ja kulttuurikysymyksistä, tulkkien käytöstä ja asiakaskäynnin pidentymisestä. (Gissler ym. 2006, 22, 46.)

---

<sup>5</sup> Ikävakiointia käytetään kahden ikärakenteeltaan erilaisen väestöryhmän vertailtavuuden parantamiseksi, jolloin joko lasketaan ikäryhmittäin vakioitavan väestön ja verrataan vakioväestöön ikäryhmittäisesti tai vakioväestön ikäryhmittämisellä suhteessa vakioitavaan väestöryhmään (Tilastokeskus 2011b).

Erikoissairanhoidossa muiden maahanmuuttajaryhmien kustannusten pysyessä alle puolessa suomalaisperäisten kustannuksista, pakolaismaista tulleiden naisten kustannukset osoittautuivat puolestaan suuremmiksi. Kaikkiaan eron todettiin olevan viisi prosenttia korkeampi. Miesten osalta kustannukset ovat pakolaistaustaisilla suomalaisperäisiä pienempiä. Perusterveydenhuollossa pakolaistaustaisilla kustannukset ovat suomalaisperäisiä korkeammat sekä miehillä että naisilla, miehillä kustannukset ovat 39 prosenttia ja naisilla 36 prosenttia korkeammat. Muissa maahanmuuttajaryhmissä kustannukset jäivät alle suomalaisperäisten kustannuskertymien. Huomioitavaa on, että kustannuksissa havaitaan kasvua Suomessa asutun ajan mukaan. (Gissler ym. 2006, 46–47, 49.)

Ikävakioidut sosiaalihuollon laitoshoidon, asumispalveluiden ja kotihoidon vuotuiset kustannukset ovat maahanmuuttajataustaisilla naisilla sekä miehillä viisi kertaa pienemmät vastaavaan suomalaisväestöön verrattuna. Kantaväestöä kohti laskettu kustannus on naisilla 65 euroa ja miehillä 121 euroa, kun maahanmuuttajataustaisten vastaavat ovat 11 euroa ja 27 euroa. (Gissler ym. 2006, 51.)

Valtaosa kustannuksista koituu kunnan katettaviksi. Valtionosuuksilla arvioidaan katettavan alle 20 % terveydenhuollon kustannuksista. Pakolaistaustaisten kohdalla valtion maksuosuutta valtion erityiskorvattavien terveydenhuollon kustannusten korvaamisesta ei voitu huomioida aineistosta puuttuvan pakolaistatuksen ilmenemisen vuoksi. (Gissler ym. 2006, 85.)

Saman työpoliittisen julkaisun 296 toisen Aki Kangasharjun ja Matti Sarvimäen toteuttaman ”Pienten lasten hoito ja sosiaalihuollon avopalvelut” -tutkimuksen tuloksissa ilmenee, että 0–6 -vuotiaan maahanmuuttajataustaisen lapsen päivähoito on 7 prosenttia kalliimpi julkiselle sektorille kuin samanikäisen kantaväestöön kuuluvan lapsen päivähoito. Ero pääosin johtuu maahanmuuttajataustaisille perheille maksetusta kotihoidontuesta kun päiväkotihoidon osoittautui kustannustehokkaammaksi. (Kangasharju & Sarvimäki 2006, 19.)

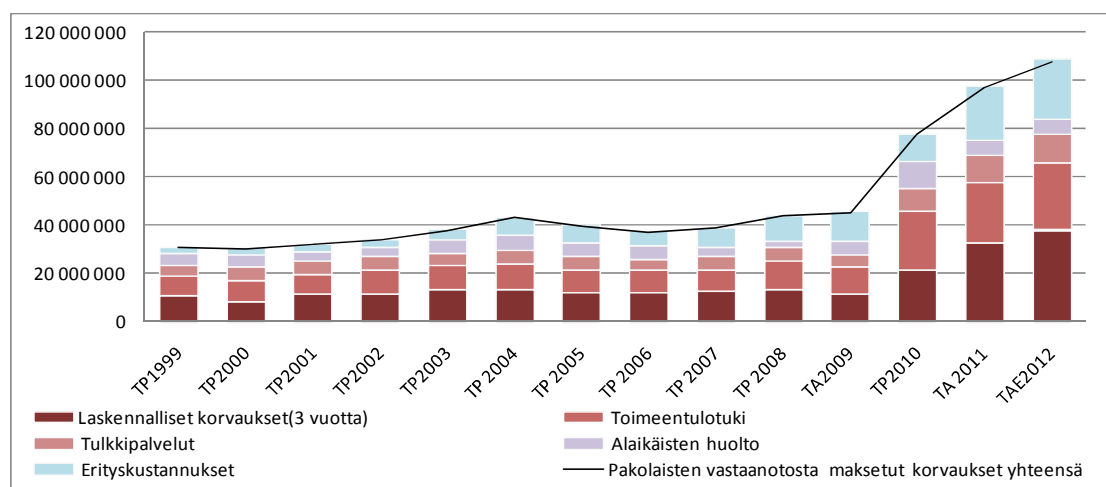
Kustannusten kattamisesta todetaan, että valtio kattaa viidenneksen päivähoiton kokonaiskustannuksista. Tällöin kuntien kustannettavaksi kertyi 70 prosenttia. Huomioita-

vaa kuitenkin on, että tutkittavat kunnat menettivät suuren osan valtionosuuksistaan verotulojen tasauksessa. Tutkimuksessa viitataan, että niiden kuntien osalta, joiden verotulojen taseaus vaikuttaa päinvastoin valtionosuuksien suurempaan kertymään, katta-  
tavat enemmän kustannuksia valtion varoilla. Tutkimus kohdistui pääkaupunkiseudun kuntiin. (Kangasharju & Sarvimäki 2006, 21.)

#### 4.3 Kunnille maksettujen laskennallisten ja erityiskorvausten kehitys

Kunnille pakolaisista maksettavien korvausten yhteissumma on aiempina vuosina pysynyt vuotuisesti noin 30 miljoonassa. Vuodelle 2012 talousarviossa on esitetty kunnille maksettaviksi korvauksiksi 107 288 000 euron varaus (kuvi 2). Lomakkeita päivitetään voimassa olevan lain (1386/2010) mukaisesti. (Peltonen, E. 25.10.2011.)

Vuotuisesti maksetut korvaukset ovat kasvussa. Laskennallisia korvauksia on myös korotettu kahdesti. Erityisesti erottuvat erityiskustannusten ja toimeentulotuen muutos vuosina 2009–2012, mutta myös laskennallisten korvausten kasvu. Muutosta voidaan osittain selittää kuntien tietoisuuden parantumisella korvausten maksuperusteita ja hakemistaprosessia kohtaan. Erityiskustannuksien ajantasaisten ja kattavien tilastotietojen saaminen on ongelmallista osakseen sen vuoksi, että kunnat voivat hakea erityiskustannuskorvattavia kustannuksia aiemmilta vuosilta kuin kuluvan tai edellisen vuoden ajalta. (Päivinen 2010, 18.)



Kuvio 2. Kunnille pakolaisista maksettavien korvausten summan muutosta vuosille 1999–2012 (Peltonen, E. 25.10.2011.)

Erityiskustannuskorvauspäätösten perusteella ei voida myöskään eritellä vammaisia pitkäaikaissairaita tai mielenterveyskuntoutujia erikseen. Oletettavaa kuitenkin on, että suurin osa päätöksistä koskettaa kiintiöpakolaistaustaisia ja perheen yhdistämisen kautta tulleita henkilöitä, sillä vammaisen tai pitkäaikaissairaana henkilön on vaikeampi paeta konfliktialueelta kuin vammattoman henkilön. Taulukko 1 tarkentaa eri ELY-keskusten toiminta-alueiden vuoden 2009 sopimusten määriä. (Päivinen 2010, 18.)

Taulukko 1. ELY-keskusten erityiskustannuskorvattavien sopimusten määrät suhteessa TE-toimistoissa työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityneiden määrät vuonna 2009 (Päivinen 2010.)

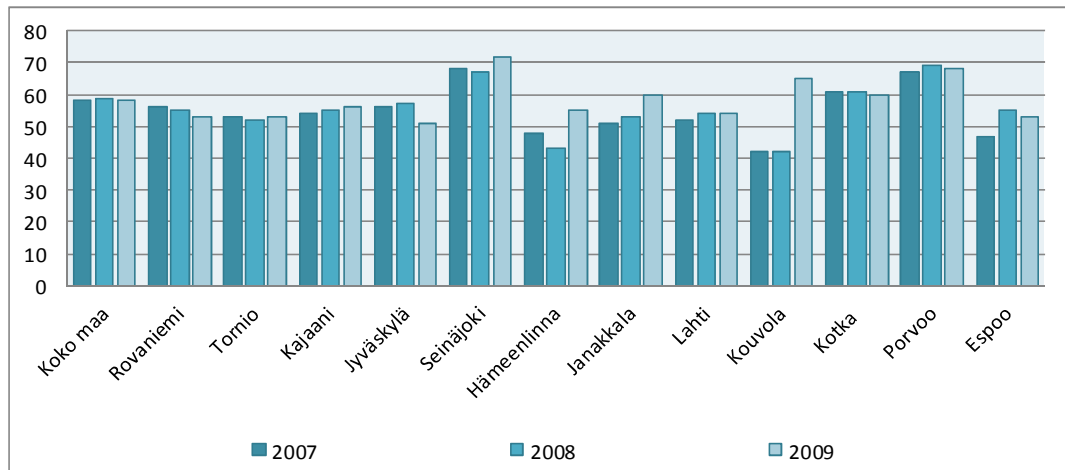
Alueellinen ELY-keskus	Sopimusten määrä	TE-toimistoissa rekisteröityneet
Uudenmaan ELY-keskus	284	muutama kymmen
Varsinais-Suomen ELY-keskus	320	ei tietoa
Pirkanmaan ELY-keskus	214	ei tietoa
Hämeen ELY-keskus	45	ei tietoa
Keski-Suomen ELY-keskus	132	ei tietoa
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	102	n. 3
Pohjanmaan ELY-keskus	11	ei tietoa
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus	ei tietoa	ei tietoa
Satakunnan ELY-keskus	4	ei ole
Pohjois-Savon ELY-keskus	18	12
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	51	24
Etelä-Savon ELY-keskus	11	ei ole
Pohjois-Karjalan ELY-keskus	5	3
Kainuun ELY-keskus	39	ei tietoa
Lapin ELY-keskus	12	1

Vuonna 2009 voimassa olevia sopimuksia oli kaikkiaan 1 248 kappaletta. Päättellen sopimusten määristä haavoittuviin ryhmiin kuuluvia vastaanottavat pääasiassa maan eteläiset ja koilliset kunnat. Itäisissä kunnissa on suhteessa enemmän työkykyisiä henkilöitä. (Päivinen 2010, 18–19.)

#### 4.4 Henkilöstöresurssit ja työnluonne vastaanottotyössä

Kehittämishankkeiden henkilökunnan määränkehityksen tarkasteltiin myös vuosien 2007, 2008 ja 2009 henkilökunnan määrän muutoksen osalta 1000 asukasta kohti. Kuviossa 3 esitetään kehittämishanke kuntien henkilökunnan määrien muutokset. Peruspalveluiden henkilökunnan määrä vaihtelee 40–70 työntekijään 1000 asukasta kohti. Resurssi ei vaihtelee paljoakaan kehittämishanke kuntien välillä. Enemmän vaihtelua on eteläisissä kunnissa. Henkilökunnan määrä näyttää olevan suurempi pienemmissä kun-

nissa ja pienin suurimmassa kunnassa. Koko maan keskiarvo yhteenlaskettuna kuntien henkilökuntamäärästä on korkeampi suhteessa maan suurimpiin kuntiin.



Kuvio 3. Kehittämishankkeiden henkilökunnan määrien muutos vuosivälillä 2007–2009. (VM 2011c.)

Yhteistyössä kehittämishankkeiden kanssa koottiin teemakyselyn avuin vastaanottoon ja kotoutumista edistävien palveluita ja toimintamallien kokoavan pakolaisten vastaanoton oppaan. Kysely lähetettiin 24 kehittämishankkeen edustajalle, joista 16 vastasi. Vastausprosentti tarkentui 66 %. Vastauksia käytetään ainoastaan kuvaamaan kiintiöpakolaisten kanssa työtä tekevien työnkuvan ja -luonteen.

Alkuvaiheen palveluiden ja pakolaisten vastaanotto- ja kotouttamista koskevassa osiossa tuodaan esille kiintiöpakolaisten, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevan henkilön nopean avun ja tuenannon tarve. Vastuiden jakaminen koetaan tärkeänä ennen pakolaisten saapumista, jotta asiakkaan alkuvaiheen palvelutarpeiden kartoitus sekä ohjaus oikeille palveluntarjoajille mahdollistuvat. Alkuvaiheen innostus, motivaatio ja vastaanottokyky edesauttavat asiakkaan kotoutumisprosessin onnistumista. Työhön luettiin arkiavun antoa, vertaistukijoiden ja tulkkien käyttöä, mutta myös asiakkaan vastuuttamista kotoutumisprosessinsa päätekeijäksi. Henkilöstöressurssien varmentamiseksi katsottiin tärkeäksi hyvän ennakoivan työn toteuttamisen koulutuksin ja valmiiden alkukartoitusmallien ja toimintamuotojen kautta. (HAAPA-hanke 2011, 6–8.)



Psykososiaalisten palvelujen osalta nostettiin esille stereotyyppinen asiakasajattelu. Kiintiöpakolaisasiakkaiden oletetaan tulevan hyvin traumatisoituneina. Todettiin, etteivät kaikki saapuvat kiintiöpakolaiset ole vammautuneita tai kärsi vakavista mielenterveysongelmista. Kuitenkin huomioinnissa korostui, että kiintiöpakolaisten mielenterveysongelmat voivat ilmentyä vasta vuosien päästä, minkä vuoksi mielenterveyspalveluiden valmius kunnassa tulisi olla olemassa. (HAAPA-hanke 2011, 15–16.) Post traumaattisten stressireaktioiden aiheuttamat mielenterveysongelmat ja niiden myöhempi, jopa kotoutumisajan jälkeinen ilmeneminen tuodaan esille muissakin tutkimuksissa (Päivinen 2010, 29–30).

Kuntien yleiseksi problematiikaksi koettiin trauma- ja terapiapalveluiden vähäinen saatavuus ja ylipäänsä pääsy erikoissairaanhoidon palvelujen piiriin. Usein myös kiintiöpakolaisten traumat taustoista ja kulttuurieroista johtuen ovat vieraita ammattilaisille, jolloin avun anto ja tarve eivät välttämättä kohta. Hyväksi koettiin erityisten psykologien ja psykososiaalisten ohjaajien käyttöä jo alkuvaiheessa. Verkostojen kehittämisestä korostettiin kiintiöpakolaisten kuuluminen poikkihallinnollisesti kunnan eri palvelualojen asiakaspiiriin. Moniammatillisen yhteistyöverkoston ja yhteistyön kehittymisen ja selkiytymisen katsottiin edistävän asiakkaan asioiden ajamista, työssä jaksamista ja motivoitua sekä päällekkäisyyksien vähentymistä. (HAAPA-hanke 2011, 17, 23, 26–27.)

Maahanmuuttajapalveluiden rooli korostui verkostojen yhteensaattajana ja poikkihallinnollisena kouluttajana. Koulutuksissa korostui työntekijöiden omien kulttuuristen lähtökohtien, käsitysten ja asenteiden tunnistaminen. Ongelmana näyttäytyi haluttomuus tutustua kohderyhmään sekä työtehtävien delegointi aiheesta kiinnostuneimmille enenevässä määrin. (HAAPA-hanke 2011, 25–27.)

Pakolaisille suunnattujen terveydenhuollon palveluiden järjestämisen teemassa korostettiin pakolaisten olevan oikeutettuja saamaan normaalikuntalaisen palvelut. Hoidossa pakolaistaustaisten asiakkaiden kuitenkin koettiin eriävän jo geneettisen taustansa vuoksi, mikä vaikuttaa ensisijaisesti mahdollisten sairauksien esiintymisen vähyyteen ja näin ollen myös tietoisuuteen hoitaa niitä. Systemaattiseksi koettiin pakolaisten kuntaan saapumisen jälkeiset terveystarkastukset ja rokotuskäynnit. Tulkkipalveluiden käyttö

terveystarkastusten ja lääkärikäyntien yhteydessä koetaan yleisesti vaivaksi ja aikaa vieväksi. (HAAPA-hanke 2011, 32–34.)

Henkilökunnan yleisenä mielipiteenä oli, että pakolaistaustainen asiakas vie tuplasti sen ajan mitä kantaväestöön kuuluva asiakas veisi. Kiireen myötä ja varmistajan puuttuessa pakolaistaustainen asiakas ei pääse tarkastuksen aikana puhumaan haluamastaan asiasta, jolloin kyseisen asian käsittely siirtyy jälleen seuraavan käynnin alkuun. Hyväksi koettiin työparityöskentely nimetyn lääkärin ja terveydenhoitajan kesken sekä pakolaistyöntekijän ja terveydenhoitajan kesken. Työparityöskentely koettiin myös selkiyttävän valtion korvausten hakemista. (HAAPA-hanke 2011, 39, 41–42.)

## 5 Pakolaisten kuntiin sijoittamisen sosioekonominen analyysi

Edellisissä luvuissa on tuotu esille pakolaisten kuntiin osoittamisprosessia ja sen lakiperusteisuutta sekä tarkasteltu kuntien hallintoa ja talouden toteutusta. Luvussa 5 tuodaan esille varsinaisen tutkimuksen toteutusvaiheet ja tulokset, joiden pohjalta on yhteenvedetty pakolaisten kuntiin sijoittamisen sosiaalistaloudellisia vaikutuksia.

### 5.1 Strategia ja analyysimenetelmä

Tutkimusstrategiaksi valittiin aineistopohjainen Grounded theory –menetelmä, sillä pakolaisten vastaanottoon ja kotouttamisen kustannusvaikutukseen on tarvetta luoda uutta teoriaan pohjautuvaa tietoa kuntiin osoittamisesta. Näytekuntia koskevista laadullisen perehtymisen ja vertailun kautta ilmenneistä havainnoista on pyritty muodostamaan induktiivisesti valtakunnallinen ja yleistettävissä oleva näkemys kuntiin sijoittamisen sosiaalistaloudellisista vaikutuksista. (HAAGA-HELIA 2010, 24; Koskinen, Alasuutari & Peltoniemi 2005, 30–32, 237).

Aineistopohja on kerätty niin, että sekä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia kuvaava aineisto on riittävä sosiaalistaloudellisten vaikutusten eriyttämiseksi. Näytekunnat on valittu HAAPA-hankkeen kehittämishankkeiden kunnista niin, että valinta kattaa mahdollisimman hyvin Suomen kuntien variaation. Arvioitava aineisto on koostettu tilastoaineistosta ja survey -kyselyn vastauksista.

Strategisesti paneuduttiin kuntien vuosien 1998–2010 tilinpäätöstietoihin ja joihin sosiaalsiin tunnuslukuihin. Kuhunkin näytekuntaan linkitettiin erikielisten, ulkomaan kansalaisten sekä pakolaisstatuksella kunnassa oleskelevien osuudet. Aikaansaannos havainnollistettiin kuvioina ja taulukkoina, jonka jälkeen niitä vertailtiin toisiinsa. Kuvioissa huomioitiin pakolaistaustaisten lisäksi ulkomaankansalaisten, muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea äidinkielenään puhuvien sekä kokonaisväkiluvun määrä. Asukasmäärät pohjautuvat väestörekisterin ensisijoitus kuntien ja väestömäärän mukaisiin tietoihin. Pakolaismäärissä saattaa olla vääristymiä heidän oikeudestaan muuttaa omaehtoisesti toiseen kuntaan.

Taloudelliset tilastotiedot perustuvat valtiovarainministeriön kuntien tilinpäätöksiä ko-  
koaviin tilastoihin, eikä niissä ole huomioitu inflaation vaikutusta hintojen muutokseen  
tarkasteluvälillä. Tilastokatsauksessa sosiaalisena aspektina huomioidaan 0–14 -  
vuotiaiden ja työttömien määrän muutos. Näytekunnille toimitetun webropol -  
pohjaisen survey -kysely vastaukset analysoitiin sosiaalisten vaikutusten erittelemiseksi.

Aineistolähtöisesti verrattiin myös kunnan suurimman toimialan sosiaali- ja terveyden-  
hoitopalveluiden järjestämisestä koituvien kustannusten vastaavuutta suhteessa valtion  
korvauskertymään ja pakolaisten vastaanotosta maksettavaan korvauslisään. Tarkastelu  
mahdollistui ainoastaan vuodesta 2010 eteenpäin, sillä valtionosuusjärjestelmän muutos  
vaikuttaa aiempien vuosien vertailukelpoisuuteen.

## 5.2 Näytekuntien valinta

Alustavasti tutkimus kohdistettiin valtakunnallisen HAAPA-hankkeen kaikkiin kehittä-  
mishankekuntiin. Taulukossa 2 on esitettyä kaikki kunnat ja niiden valintakriteerit.  
Kriteereinä on katsottu olevan kunnan maantieteellinen sijainti, tilastokeskuksen kunta-  
ryhmittelyn asukasrakenteen mukainen luokitteluperuste sekä vastaanotettujen kiin-  
tiöpakolaisten määrä vuosilta 1992–2010 (VM 2011c, SM/MMO 2011).

Taulukko 2. HAAPA-hankkeen kehittämishankekuntien vertailu (VM 2011c,  
SM/MMO 2011, Maanmittauslaitos 2011.)

Maakunta	Kunta	Kuntakoko	Maapinta- ala km <sup>2</sup>	Kuntaryhmitys	Asukasluku 31.12.2010	Vuoteen 2010 vas- taanotetut pakolaiset ja % -osuus	
Lappi	Rovaniemi	40 000-100 000 as	7582,00	Kaupunkimainen kunta	60 090	972	1,62 %
Lappi	Tornio	20 000-40 000 as	1187,00	Kaupunkimainen kunta	22 513	368	1,63 %
Kainuu	Kajaani	20 000-40 000 as	1835,10	Kaupunkimainen kunta	38 157	908	2,38 %
Etelä- Pohjanmaa	Seinäjoki	40 000-100 000 as	1 431,6	Kaupunkimainen kunta	57 811	126	0,22 %
Keski-Suomi	Jyväskylä	yli 100 000 as	1171,00	Kaupunkimainen kunta	130 816	1146	0,88 %
		40 000-100 000	1785,80				
Kanta-Häme	Hämeenlinna	as		Kaupunkimainen kunta	66 829	577	0,86 %
Kanta-Häme	Janakkala	10 000-20 000 as	547,44	Taajaan asuttu kunta	16 892	13	0,08 %
Päijät-Häme	Lahti	yli 100 000 as	135,05	Kaupunkimainen kunta	101 588	701	0,69 %
		40 000-100 000	2 558,2				
Kymenlaakso	Kouvola	as		Kaupunkimainen kunta	88 072	333	0,38 %
		40 000-100 000	271,3				
Kymenlaakso	Kotka	as		Kaupunkimainen kunta	54 824	1073	1,96 %
Itä-Uusimaa	Porvoo	40 000-100 000 as	654,70	Kaupunkimainen kunta	48 768	401	0,82 %
Uusimaa	Espoo	yli 100 000 as	312,26	Kaupunkimainen kunta	247 970	1738	0,70 %

Näyte tarkentui kuuteen kuntaan, jotka ovat Espoo, Porvoo, Lahti, Jyväskylä, Kajaani ja Rovaniemi. Näytekunnat on valittu mahdollisimman erilaisten, mutta vertailukelpoisten tulosten aikaansaamiseksi. Näytteen kuntavalinnat perustellaan seuraavasti:

- Rovaniemi – pohjoisin keskisuuri kaupunki, määrällisesti paljon sijoitettuja kiintiöpakolaisia, maanpinta-alaltaan suurin kunta.
- Kajaani – prosentuaalisesti eniten kiintiöpakolaisia väestön määrään nähden, vuotuiset pakolaismäärät vaihtelevat suuresti, asukasluvultaan keskisuuri kaupunki, maanpinta-alaltaan toiseksi suurin.
- Jyväskylä – määrällisesti toiseksi eniten vastaanotettuja kiintiöpakolaisia, tasainen vuotuinen vastaanotto, suuri kaupunki Keski-Suomessa.
- Lahti – eteläinen keskisuuri vastaanottajakunta, näytteen pienin maanpinta-ala.
- Porvoo – eteläinen pieni vastaanottajakunta.
- Espoo – suurkunta vs. suuret pakolaismäärät, toiseksi pienin maanpinta-ala.

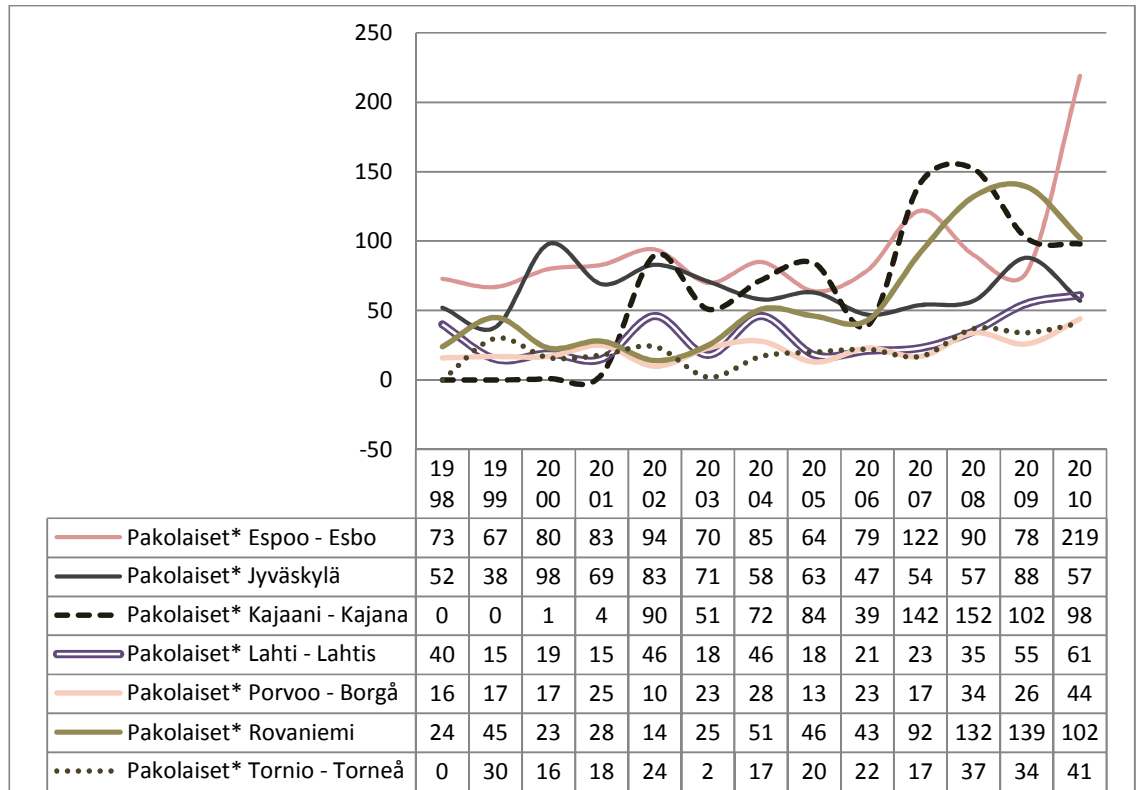
Näytteeseen ei valittu Torniota, Seinäjokea, Janakkalaa, Kouvolaa eikä Kotkaa, jotka myös lukeutuvat HAAPA-hankkeen verkostokuntiin. Valinta on perusteltu siten, ettei kyseisten kuntien eriyvyys jo valittujen kuntiin nähden tuottanut lisäarvoa tutkimustuloksiin. Lisäksi tutkimukseen valikoitua kuutta kuntaa pidettiin jo verrattain suurena näyteotoksena valitulle tarkasteluvälille.

### **5.3 Aineiston muutosten tarkastelu**

Tilastollisessa aineistokatsauksessa syvennyttiin näytekuntien pakolaisten määrien muutokseen ja asukaskohtaisiin tilinpäätöstietoihin. Kunkin kunnan kohdalla on tuotu kuvioina ja taulukkona esille tarkasteluvälin asukaslukujen, ulkomaan- ja pakolaistaustaisten väestön määrää ja osuuksia sekä joidenkin taloudellisten tunnuslukujenvälistä keskimuutosvauhtia. Näytekuntien tulo- ja meno muutoksia verrattiin suhteessa pakolaisten määrään kasvuun. Analyysin laadullista puolta selvitettiin survey-kyselyn vastausten analyysillä. Tutkimusta on täydennetty vertailemalla vuoden 2010 sosiaali- ja terveyden huollon kustannustilastojen vastaavuutta maksettuihin valtionosuuksiin ja pakolaisten vastaanotosta maksettuun korvauslisään.

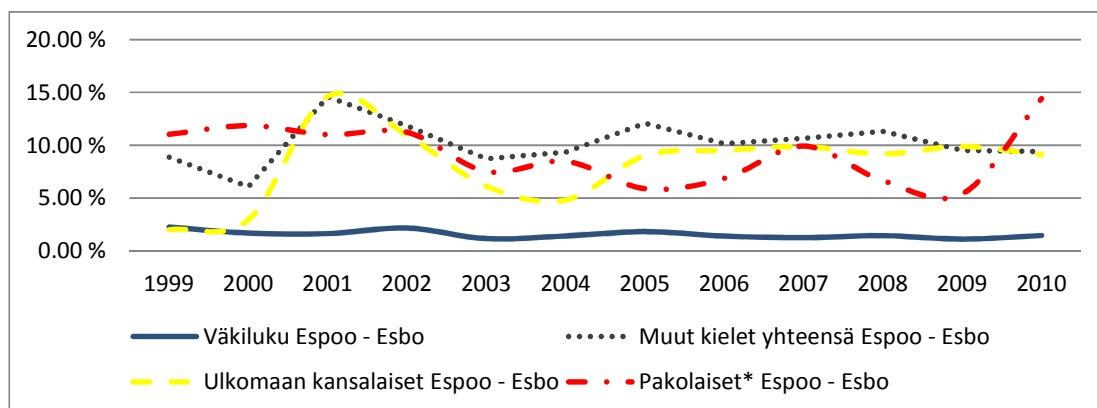
### 5.3.1 Näytekuntiin perehtyminen

Näytekuntien pakolaismäärät vaihtelevat kohtalaisesti. Näytekunnista Espoo toimi ensisijoituskuntana 1738 pakolaiselle vuosivälillä 1998–2010. Puolestaan Porvooseen sijoitettiin samana aikavälinä 401 pakolaista. Kuvio 4 osoittaa kuinka vaihtelevasti kuntiin sijoitetaan pakolaisia eri vuosina kunkin vuoden kuntapaikkatietojen mukaan. Tasaisesti on sijoittanut Porvoo ja puolestaan Kajaani on sijoittanut epätasaisesti.



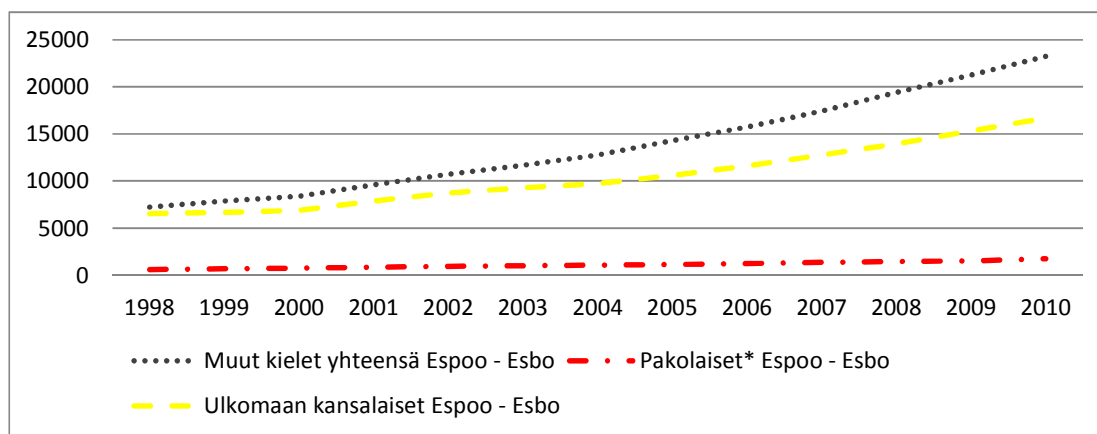
Kuvio 4. Näytekuntien pakolaisten kuntapaikat vuosilla 1998–2010 (Pesonen, T. 5.4.2011.)

Espoossa asukasluvun pysyessä lähes muuttumattomana läpi 12 vuoden ajan on ulkomaan kansalaisten muutoksissa selviä laskuja ja nousuja, jotka viittaavat vuosien keskinäisiin muutoksiin. Ulkomaalaistaustaisten määrän kasvu vaikuttaa hyvin vähän tai ei ollenkaan Espoon kokoiseen kaupungin asukaslukuun (kuvio 5).



Kuvio 5. Espoon vastaanottamien kiintiöpakolaisten määrän prosentuaaliset muutokset suhteessa kunnan ulkomaankansalaisten määrän muutoksiin ja asukasluvun muutoksiin vuosivälillä 1998–2010

Kuvion 6 mukaan Espoon ulkomaankansalaisten osuus kasvaa keskimäärin 8 % vuotuista vauhtia, kun pakolaisten vuotuinen kasvu on ollut hieman nopeampi, keskimäärin 9 %. Espoon asukasluvun keskimääräinen vuotuinen kasvu on puolestaan ollut alle kahden prosentin luokkaa.



Kuvio 6. Espoon ulkomaan kansalaisten, muunkielisten ja pakolaistaustaisten määrien kehitys vuosivälillä 1998–2010

Taulukon 3 mukaan vuoden 2010 lopussa pakolaisten osuus oli 0,7 % asukasluvusta ja 10 % Espoon ulkomaankansalaisista. Kokonaisasukasluku on kasvanut 21 % eli yhteensä lisääntynyt 43 000 asukkaalla. Ulkomaankansalaisten ja pakolaistaustaisten määrä on kasvanut 1,5-kertaisesti ja osuus kantaväestöön nähden on kaksinkertaistunut. Työttömien määrä on vähentynyt ja 0–14 -vuotiaiden määrä kasvanut. Espoon taloudellis-

ten tunnuslukujen muutoksissa ei näytä olen yhteyttä ulkomaan kansalaisten määrän eikä pakolaisten määrän muutokseen. Huomioitava kuitenkin, että näytekunnista Espoossa ovat valtionosuudet kasvaneet eniten tarkasteluvälillä. Tulokertymässä on kasvua kaikilta osin. Vuosikate kasvaa kokonaisuudessa 56 %.

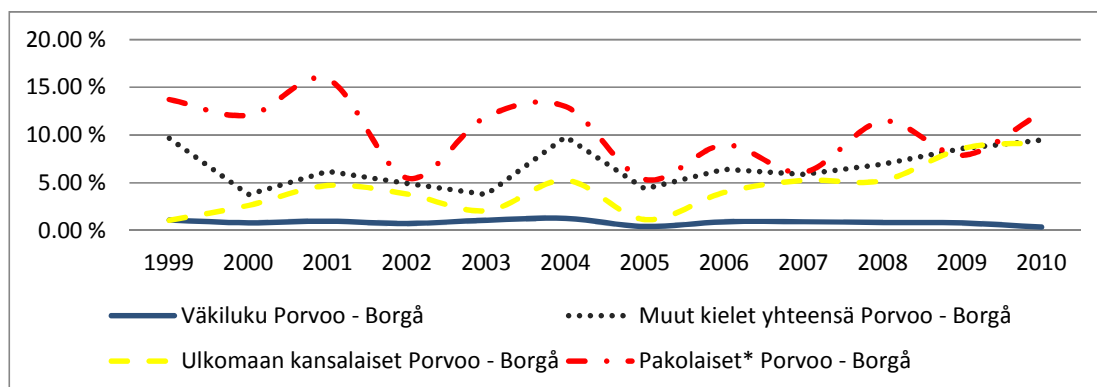
Taulukko 3. Yhteenveto Espoon kaupungin asukasluvun ja joidenkin taloudellisten tunnuslukujen muutoksesta vuosilla 1998 ja 2010

<b>Espoo</b>	<b>1998</b>	<b>2010</b>	<b>Kesk. muutosvauhti %</b>	<b>Kasvu %</b>
Väkiluku	204962	247970	1,60 %	20,98 %
Työttömät	8322	7612	0,23 %	-9 %
0–14 -vuotiaat	43619	48403	0,87 %	11 %
Ulkomaan kansalaiset	6542	16699	8,18 %	155,26 %
Pakolaiset	607	1738	9,19 %	186,33 %
Ulkomaalaistaustaisten % osuus kantaväestöstä	3,19 %	6,73 %	4,56 %	3,54 %
Pakolaistaustaisten % osuus kantaväestöstä	0,30 %	0,70 %	10,48 %	0,40 %
Pakolaistaustaisten % osuus ulkomaan kansalaisista	9,28 %	10,41 %	0,48 %	1,13 %
Valtionosuudet yhteensä	0	98	-822,90 %	51591,77 %
Toimintatuotot	549	937	4,89 %	70,70 %
Verotulot	3127	4 774	3,89 %	52,67 %
Toimintakulut	<b>3076</b>	<b>5 288</b>	4,65 %	71,93 %
<b>Vuosikate</b>	<b>472</b>	<b>738</b>	<b>21,82 %</b>	<b>56,42 %</b>
Nettoinvestoinnit	336	-636	-44,83 %	-289,13 %
<b>KO-poistot</b>	<b>240</b>	<b>359</b>	<b>3,57 %</b>	<b>49,66 %</b>
Lainakanta	443	867	21,36 %	95,41 %
<b>Tilikauden yli-/alijäämä</b>	<b>24</b>	<b>1 444</b>	<b>74,79 %</b>	<b>5950,45 %</b>

Kuvioista 5 ja 6 sekä taulukosta 3 voidaan tulkita, että Espoon tulojen ja menojen muutokset ovat yhteydessä väestönkasvuun. Ulkomaankansalaisten määrä osittain vaikuttaa asukasluvun muutokseen. Pakolaisten määrän muutoksella ei näytä olevan yhteyttä taloudellisiin muutoksiin muiden kuin valtionosuus kertymään. Espoon suuruudessa kaupungissa suhdannevaikutuksilla on kuitenkin enemmän vaikutusta, mm. tilikauden vahva ylijäämä johtuu investointien muutoksesta. Espoossa nimenomaan nettoinvestoinneissa on näytekunnista eniten muutosta, joka myös vaikuttaa vuoden 2010 ylijäämään. Voidaan olettaa, ettei pakolaistaustaisten määrällä ole vaikutusta yli 200 000 asukkaan kaupunkimaisen kunnan asukaskohtaisiin taloudellisten tunnuslukujen muutoksiin.

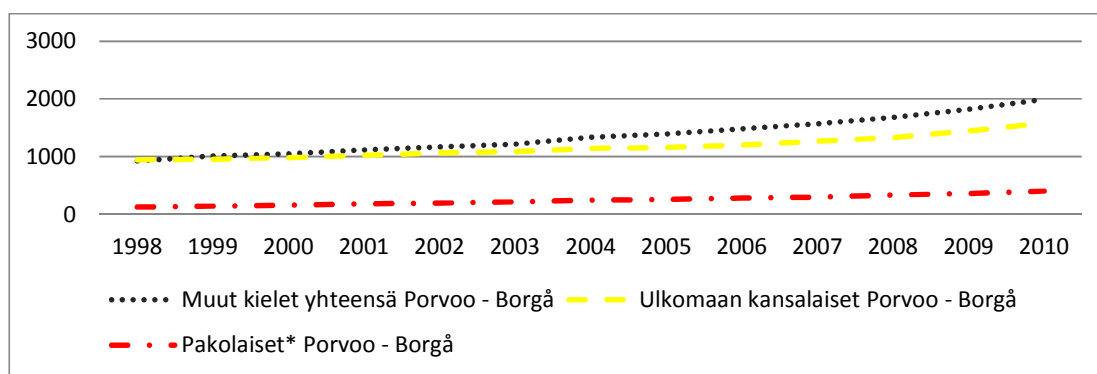
Kuvion 7 mukaan Porvoon asukasluku muokkaantuu samassa suhteessa ulkomaan kansalaisten määrän kanssa. Yhteistä ulkomaan kansalaisten, muunkielisten ja pakolaisten määrien muutoskäyrissä on se, että nousut ja laskut seuraavat toisiaan.





Kuvio 7. Porvoon vastaanottamien kiintiöpakolaisten määrän prosentuaaliset muutokset suhteessa kunnan ulkomaankansalaisten määrän muutoksiin ja asukasluvun muutoksiin vuosivälillä 1998–2010

Kuvion 8 mukaan keskimääräisesti eniten vuotuista kasvua on pakolaisten määrässä ja vähinten asukasluvun kehityksessä. Vieraskielisten osuus kasvoi 7 % vuotuista vauhtia ja ulkomaankansalaisten keskimääräinen kasvuvauhti on 4 %. Mainittujen käyrien erkaantuminen voi kuvastaa sitä, että ulkomaan kansalaiset ovat saaneet vuosituhannen vaihteen jälkeen suomen kansalaisuuden.



Kuvio 8. Porvoon ulkomaan kansalaisten, muunkielisten ja pakolaistaustaisten määrien kehitys vuosivälillä 1998–2010

Prosentuaaliset kasvuosuudet tulo- ja menokertymissä on esitetty taulukossa 5. Porvoo on lisännyt asukkaitaan noin 4 600 henkilöä. Vuonna 2010 pakolaisten osuus oli osuus asukasluvusta 0,82 % ja ulkomaan kansalaisista 25 %. Ulkomaan kansalaisten määrä kasvoi noin 600 henkilöllä. Työttömien määrä on pienentynyt ja syntyvyys on säilynyt tasaisena. (Taulukko 4.)

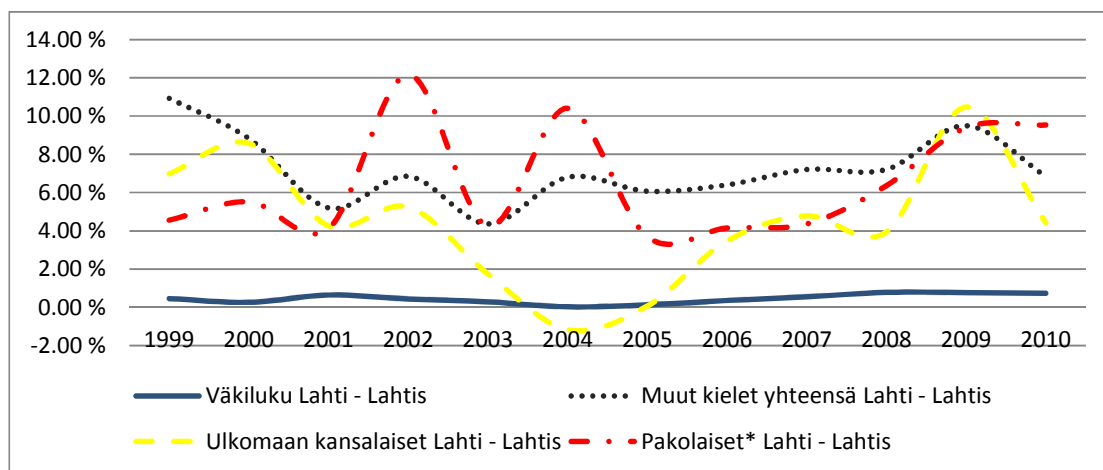
Taulukko 4. Yhteenveto Porvoon kaupungin asukasluvun ja joidenkin taloudellisten tunnuslukujen muutoksesta vuosilla 1998 ja 2010

Porvoo	1998	2010	Kesk. muutosvauhti %	Kasvu %
Väkiluku	44142	48768	0,83 %	10,48 %
Työttömät	2464	2031	-0,72 %	-18 %
0–14 -vuotiaat	8873	8829	-0,04 %	0%
Ulkomaan kansalaiset	943	1577	4,41 %	67,23 %
Pakolaiset	124	401	10,33 %	223,39 %
Ulkomaalaistaustaisten % osuus kantaväestöstä	2,14 %	3,23 %	2,49 %	1,10 %
Pakolaistaustaisten % osuus kantaväestöstä	0,28 %	0,82 %	0,52 %	0,54 %
Pakolaistaustaisten % osuus ulkomaan kansalaisista	13,15 %	25,43 %	20,42 %	12,28 %
Valtionosuudet yhteensä	415	974	7,56 %	134,88 %
Toimintatuotot	636	1 188	5,57 %	86,74 %
Verotulot	2489	3 868	3,84 %	55,38 %
Toimintakulut	3079	5 442	4,90 %	76,73 %
<b>Vuosikate</b>	<b>284</b>	<b>556</b>	<b>30,87 %</b>	<b>96,08 %</b>
<b>Nettoinvestoinnit</b>	<b>228</b>	<b>290</b>	<b>6,06 %</b>	<b>27,30 %</b>
<b>KO-poistot</b>	<b>141</b>	<b>333</b>	<b>7,70 %</b>	<b>136,10 %</b>
Lainakanta	1106	3 077	9,15 %	178,16 %
<b>Tilikauden yli-/alijäämä</b>	<b>137</b>	<b>83</b>	<b>-30,36 %</b>	<b>-39,45 %</b>

Selkeimmin nousee esille kasvu valtionosuuksissa ja verotuloissa. Toimintatuottojen ja toimintakulujen muutokset ovat miltei yhtäläiset, noin 87 % ja 77 %. Lainakanta on kasvanut kokonaiset 178 %. Tarkasteluvälillä vuosikate on kasvanut, mutta tilikauden ylijäämä on puolestaan laskenut. Lasku voidaan olettaa johtuvan kasvaneiden nettointeivointien ja poistojen myötä.

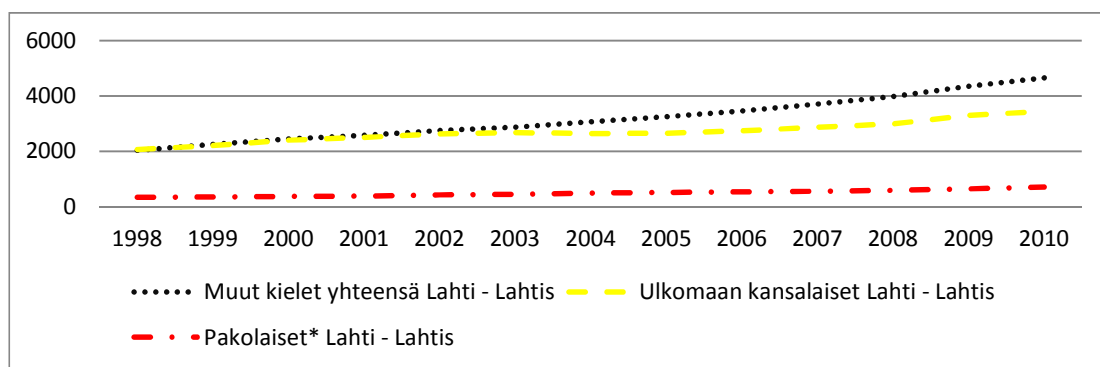
Kuviot 7 ja 8 sekä taulukko 4 osoittavat Porvoon taloudellisten tunnuslukujen muutokset ovat yhteydessä väestön kasvuun, johon vaikuttaa sekä ulkomaalaishkansalaisten ja pakolaistaustaisten määrän muutokset. Voidaan siten todeta, että pakolaisten määrän muutos vaikuttaa asukaskohtaisiin taloudellisiin tunnuslukuihin eteläiseen alle 50 000 asukkaan kaupunkimaiseen kuntaan.

Lahdessa asukasluvussa ei näy juurikaan muutoksia kuvion 9 mukaisesti. Pakolaistaustaisten määrän kasvun muutoksissa on puolestaan eniten muutosta. Ulkomaan kansalaisten määränmuutos näyttää vaikuttavan väkiluvun muutokseen. Ulkomaan kansalaisten vuodesta 2002 oleva lasku suhteessa vieraskielisten määrän tasaisempaan muutokseen voi viitata suomen kansalaisuuksien saamiseen.



Kuvio 9. Lahden vastaanottamien kiintiöpakolaisten määrän prosentuaaliset muutokset suhteessa kunnan ulkomaankansalaisten määrän muutoksiin ja asukasluvun muutoksiin vuosivälillä 1998–2010

Kuvion 10 mukaisesti pakolaisten keskimääräinen vuotuinen kasvuvauhti on ollut 7 % ulkomaan kansalaisten vuotuisen kasvun pysyessä 4 %. Asukasluvun kasvu on keskimäärin 0,45 % ja vieraskielisten 7 %. Vieraskielisten kuvaajan erottumien vahvistaa ulkomaankansalaisten kansalaisuuksien muutosta Suomen tai kaksoiskansalaisiksi.



Kuvio 10. Lahden ulkomaan kansalaisten, muunkielisten ja pakolaistaustaisten määrien kehitys vuosivälillä 1998–2010

Pakolaisia Lahdessa ulkomaankansalaisista on 20 % ja asukasluvusta 0,69 % vuonna 2010. Vuonna 1998 vastaavat osuudet olivat 16 % ja 0,34 %. Pakolaisten määrän muutoksella ei vaikuta olevan merkittävää yhteyttä asukaslukuun. Lahdessa pakolaisten määrän osuus kantaväestöön nähden on tarkasteluvälillä kasvanut 0,35 %. Ulkomaan kansalaisten määrän osuus kantaväestöstä on samalla aikavälillä kasvanut. Kaupungin

asukasluku on kasvanut yhteensä vain vähän yli 5 %. Työttömien ja 0–14 -vuotiaiden määrä on vähentynyt. (Taulukko 5.)

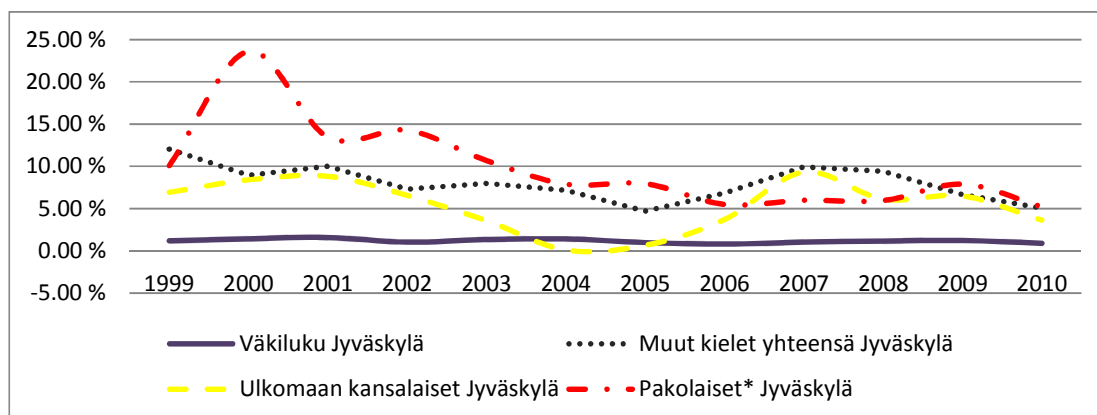
Taulukko 5. Yhteenveto Lahden kaupungin asukasluvun ja joidenkin taloudellisten tunnuslukujen muutoksesta vuosilla 1998 ja 2010

Lahti	1998	2010	Kesk. muutosvauhti %	Kasvu %
Väkiluku	96227	101588	0,45 %	5,57 %
Työttömät	9470	7136	-1,68 %	-6 %
0–14 -vuotiaat	15701	14701	-0,54 %	-18 %
Ulkomaan kansalaiset	2060	4645	4,41 %	125,49 %
Pakolaiset	329	701	6,54 %	113,07 %
Ulkomaalaistaustaisten % osuus kantaväestöstä	2,14 %	3,38 %	2,73 %	1,24 %
Pakolaistaustaisten % osuus kantaväestöstä	0,34 %	0,69 %	0,49 %	0,35 %
Pakolaistaustaisten % osuus ulkomaan kansalaisista	15,97 %	20,40 %	17,70 %	4,42 %
Valtionosuudet yhteensä	505	1 323	8,50 %	161,93 %
Toimintatuotot	590	890	4,01 %	50,83 %
Verotulot	2178	3 195	3,32 %	46,69 %
Toimintakulut	3005	5 216	4,73 %	73,55 %
<b>Vuosikate</b>	<b>126</b>	<b>359</b>	<b>85,64 %</b>	<b>184,21 %</b>
<b>Nettoinvestoinnit</b>	<b>210</b>	<b>436</b>	<b>-34,27 %</b>	<b>107,76 %</b>
<b>KO-poistot</b>	<b>128</b>	<b>291</b>	<b>7,47 %</b>	<b>127,52 %</b>
Lainakanta	919	3 356	15,53 %	265,22 %
<b>Tilikauden yli-/alijäämä</b>	<b>424</b>	<b>81</b>	<b>-70,42 %</b>	<b>-80,88 %</b>

Taulukon 5 mukaan tulojen puolella on eniten kasvua valtionosuuksissa 162 % ja toimintatuotoissa 51 %. Verotulot ovat kasvaneet 47 %. Menopuolella kulut ovat kasvaneet tasaisesti 5 % keskimääräistä vuosivauhtia. Kasvua on kertynyt 74 %. Lainakanta on kasvanut 265 %. Vuosikatteen kasvu on samansuuruinen valtionosuuskasvun kanssa. Tilikauden ylijäämä on pienentynyt 80 % vuodesta 1998.

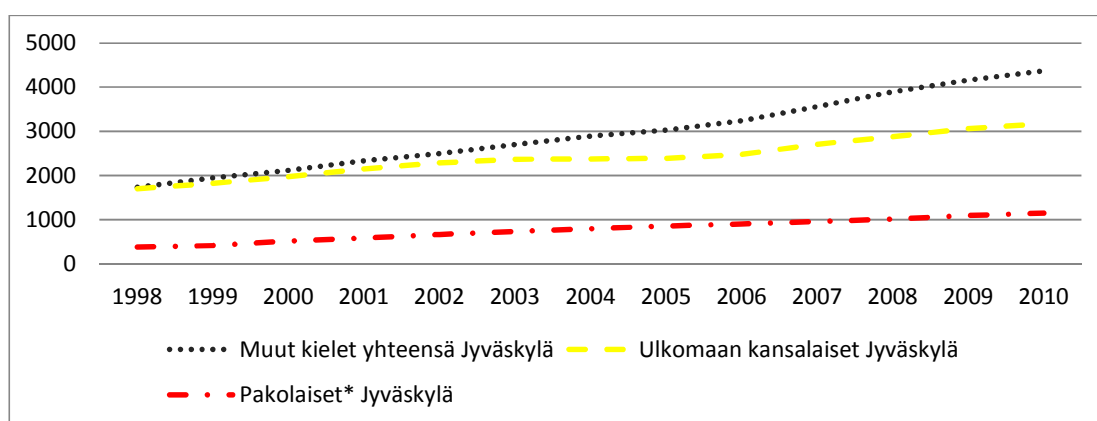
Kuvioiden 9 ja 10 sekä taulukon 5 päätellen ulkomaan kansalaisten määrällä on vaikutusta Lahden taloudellisiin tunnuslukuihin väestön kasvun myötä. Vaikutus on lievempi pakolaistaustaisten määrän muutoksella. Pakolaisten määrän muutoksella voidaan olettaa olevan yhteyttä valtionosuuksien kasvuun. Voidaan olettaa, että pakolaisten määrä vaikuttaa eteläisen noin 100 000 asukkaan kaupunkimaisen kunnan asukaskohtaisten taloudellisten tunnuslukujen muutoksiin.

Jyväskylän pakolaisten määrän muutos on kuvion 11 mukaan tasaantunut tiettyyn kiintiöön vuoden 2004 jälkeen. Huomattavaa kuitenkin on, että ulkomaan kansalaisten ja muunkielisten määrien muutoksissa ei ole havaittavissa saamaa kehitystä.



Kuvio 11. Jyväskylän vastaanottamien kiintiöpakolaisten määrän prosentuaaliset muutokset suhteessa kunnan ulkomaankansalaisten määrän muutoksiin ja asukasluvun muutoksiin vuosivälillä 1998–2010

Kuvion 12 mukaan eniten keskimääräistä vuotuista kasvua on kuitenkin pakolaisten määrässä noin 10 %. Muunkielisten määrä kasvaa vuotuisesti 8 % ja ulkomaankansalaisten osuus 5 %. Asukasluku puolestaan kasvaa hyvin hitaasti. Jyväskylän kaupunki on tarkasteluvälillä kasvanut väestömäärältään yli 15 000 asukkaalla. Kasvua väestössä on ollut yli 15 %. Jyväskylässä ulkomaankansalaisten määrän muutos on osittain vaikuttanut asukasmäärän muutokseen. Osuus kaupungin kantaväestöön nähden on kuitenkin jäänyt verrattain pieneksi. Ulkomaankansalaisten osuus kantaväestöön 2 %. Ulkomaan kansalaisten suomen kansalaisuuden saaneiden määrä on myös kasvanut. (Kuvio 12; taulukko 7.)



Kuvio 12. Jyväskylän ulkomaan kansalaisten, muunkielisten ja pakolaistaustaisten määrän kehitys vuosivälillä 1998–2010

Taulukon 6 mukaan ulkomaankansalaisten osuuden kasvu tarkasteluvälin alun ja lopun välillä on 0,93 % ja pakolaistaustaisilla 0,55 %. Pakolaisten määrä tarkasteluvälillä on kasvanut yli 206 % ja ulkomaankansalaisten määrä kasvanut 86 %. Pakolaisten osuus asukasluvusta on 0,88 % ja ulkomaankansalaisista 36 %. Ensisijoituskuntana Jyväskylä on ollut vuoteen 2010 mennessä 1152 pakolaistaustaiselle. Työttömien määrä on vähentynyt ja syntyvyys puolestaan noussut.

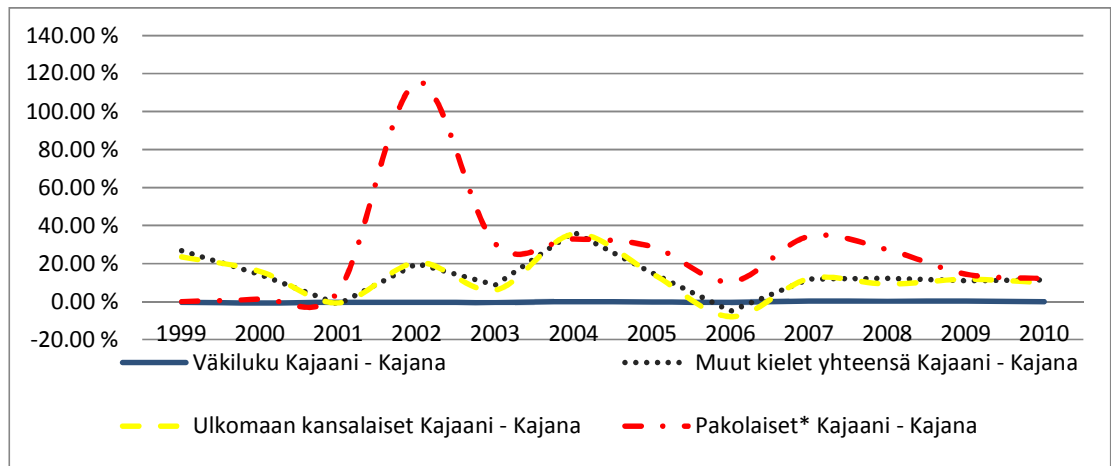
Valtionosuustulot ovat tarkasteluvälillä kasvaneet 111 %. Toimintatuotot kasvoivat 33 % ja verotulot 45 %. Menojen puolella kaupungin lainakanta on kasvanut 129 % kun toimintakulujen kasvu oli yhteensä 62 %. Tilikauden ylijäämä on pienentynyt moninkertaisesti. Vuosikate on kasvanut vähiten muihin näytekuntiin verrattuna.

Taulukko 6. Yhteenveto Jyväskylän kaupungin asukasluvun ja joidenkin taloudellisten tunnuslukujen muutoksesta vuosilla 1998 ja 2010

Jyväskylä	1998	2010	Kesk. muutosvauhti %	Kasvu %
Väkiluku	113478	130816	1,19 %	15,28 %
Työttömät	10266	8499	-1,24 %	-17 %
0–14 -vuotiaat	20787	21341	0,22 %	3 %
Ulkomaan kansalaiset	1703	3175	5,37 %	86,44 %
Pakolaiset	377	1152	9,87 %	205,57 %
Ulkomaalaistausten % osuus kantaväestöstä	1,50 %	2,43 %	1,96 %	0,93 %
Pakolaistausten % osuus kantaväestöstä	0,33 %	0,88 %	0,62 %	0,55 %
Pakolaistausten % osuus ulkomaan kansalaisista	22,14 %	36,28 %	31,27 %	14,15 %
Valtionosuudet yhteensä	482	1 016	6,52 %	110,90 %
Toimintatuotot	781	1 037	2,64 %	32,76 %
Verotulot	2223	3 223	3,21 %	44,95 %
Toimintakulut	3141	5 074	4,10 %	61,53 %
<b>Vuosikate</b>	<b>209</b>	<b>302</b>	<b>15,35 %</b>	<b>44,29 %</b>
<b>Nettoinvestoinnit</b>	<b>239</b>	<b>442</b>	<b>-57,37 %</b>	<b>85,45 %</b>
<b>KO-poistot</b>	<b>206</b>	<b>301</b>	<b>5,51 %</b>	<b>46,50 %</b>
Lainakanta	855	1 962	7,45 %	129,29 %
<b>Tilikauden yli-/alijäämä</b>	<b>74</b>	<b>3</b>	<b>572,52 %</b>	<b>-95,45 %</b>

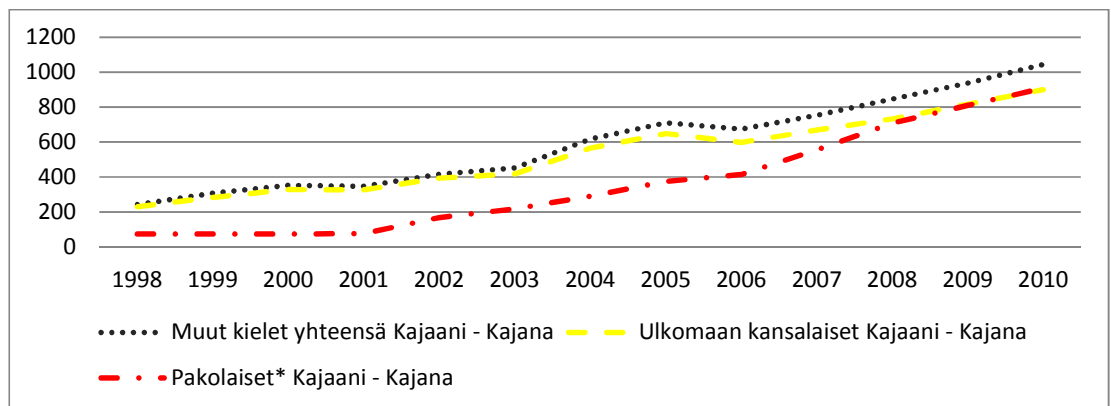
Kuvioiden 11 ja 12 ja taulukon 6 mukaan ulkomaan kansalaisten vaikutus asukasluvuun on Jyväskylässä ollut tarkasteluvälillä lievä. Enemmän vaikutusta on pakolaistaustaisten määrällä, jolla voidaan osittain selittää valtionosuuksien suuren kasvun. Voidaan siten olettaa, että pakolaisten määrän muutos vaikuttaa jonkin verran Keski-Suomen hieman yli 100 000 asukkaan kaupunkimaisen kunnan asukaskohtaisten taloudellisten tunnuslukujen muutoksiin.

Kuvion 13 mukaan Kajaanin muunkielisten ja ulkomaankansalaisten määrät ovat muu-  
toksissa identtiset. Pakolaisten määrä heittelee eniten 2000-luvun alussa. Kuvion 14  
mukaan asukasluku laskee tarkasteluvälillä 1,3 %. Ulkomaankansalaisten ja vieraskielis-  
ten määrät pysyvät pitkään tarkasteluvälillä yhtäläisinä. Pakolaisten määrä ylittää vuonna  
2009 ulkomaankansalaisten määrän. Samassa yhteydessä havaitaan lievää nousua  
muunkielisten määrässä.



Kuvio 13. Kajaanin vastaanottamien kiintiöpakolaisten määrän prosentuaaliset muu-  
tokset suhteessa kunnan ulkomaankansalaisten määrän muutoksiin ja asukasluvun  
muutoksiin vuosivälillä 1998–2010

Kuvion 14 mukaisesti pakolaisten osuus ulkomaankansalaisista on vuoden 2010 lopus-  
sa jo 101 %. Tämä selittyy sillä, että keskimäärin pakolaisten määrä kunnassa kasvaa yli  
26 % vuosivauhtia kun ulkomaankansalaisten vain alle 13 %. Tarkemmin määrällisiä ja  
prosentuaalisia muutoksia esitellään taulukossa 7.



Kuvio 14. Kajaanin ulkomaan kansalaisten, muunkielisten ja pakolaistaustaisten määrin kehitys vuosivälillä 1998–2010

Pakolaisten osuus asukasluvusta oli tarkasteluvälin alussa 0,19 % ja lopussa 2,38 %. Ulkomaankansalaisten osuus on kasvanut liki 2 % ja pakolaistaustaisten osuus on puolestaan ylittänyt 2 %. Prosentuaalisesti pakolaisten määrä on kasvanut yli 1000 %, mikä on määrällisesti tarkoittanut 800 henkilöä. Työttömien ja 0–14 -vuotiaiden määrä on pienentynyt. Asukasluvun pienentymisestä huolimatta taloudellisten tunnusluvut ovat muuttuneet. (Taulukko 7.)

Taulukko 7. Yhteenveto Kajaanin kaupungin asukasluvun ja joidenkin taloudellisten tunnuslukujen muutoksesta vuosilla 1998 ja 2010

Kajaani	1998	2010	Kesk. muutosvauhti %	Kasvu %
Väkiluku	39401	38157	-0,27 %	-3,16 %
Työttömät	3789	2484	-3,20 %	-34 %
0–14 -vuotiaat	7637	6301	-1,59 %	-17 %
Ulkomaan kansalaiset	230	899	12,54 %	290,87 %
Pakolaiset	73	908	26,07 %	1143,84 %
Ulkomaalaistaustaisten % osuus kantaväestöstä	0,58 %	2,36 %	1,39 %	1,77 %
Pakolaistaustaisten % osuus kantaväestöstä	0,19 %	2,38 %	0,95 %	2,19 %
Pakolaistaustaisten % osuus ulkomaan kansalaisista	31,74 %	101,00 %	58,23 %	69,26 %
Valtionosuudet yhteensä	1023	1 816	5,44 %	77,51 %
Toimintatuotot	771	1 084	3,42 %	40,52 %
Verotulot	2067	3 223	3,85 %	55,93 %
Toimintakulut	3791	5 724	3,66 %	50,98 %
<b>Vuosikate</b>	<b>-36</b>	<b>449</b>	<b>-1,85 %</b>	<b>1338,18 %</b>
<b>Nettoinvestoinnit</b>	<b>202</b>	<b>413</b>	<b>12,19 %</b>	<b>104,14 %</b>
<b>KO-poistot</b>	<b>209</b>	<b>276</b>	<b>2,61 %</b>	<b>32,01 %</b>
Lainakanta	714	1 792	8,80 %	150,96 %
<b>Tilikauden yli-/alijäämä</b>	<b>-231</b>	<b>172</b>	<b>8,09 %</b>	<b>174,49 %</b>

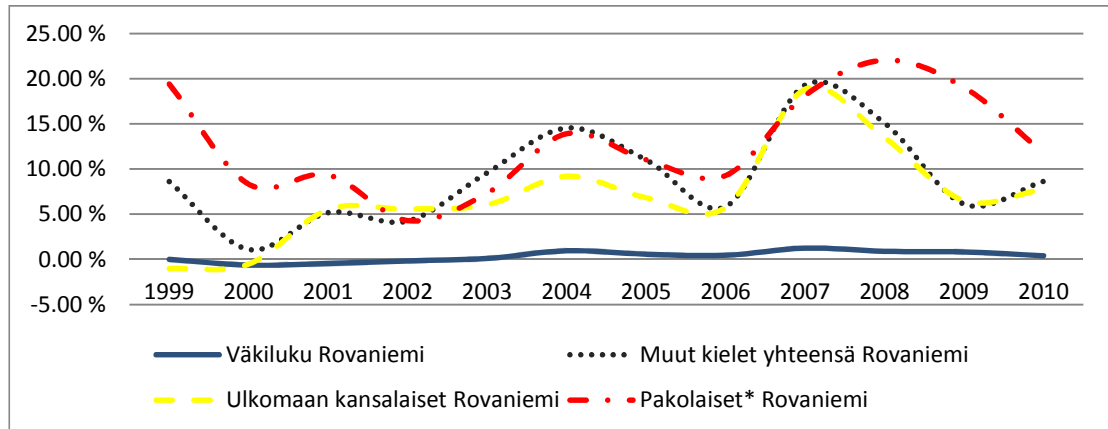
Tuloista valtionosuudet ovat kasvaneet 78 %, verotulot 56 % ja toimintatuotot 41 %. Kajaani on näytekunnista toiseksi harvaan asutuin, mutta on saanut lähtökohtaisesti eniten valtionosuustuloja. Menot ovat kasvaneet yli 3 % keskimääräistä vuosivauhtia, yhteensä 51 %. Lainakanta on samalla välillä kasvanut 151 %. Puolestaan vuosikate on kasvanut tarkasteluvälillä 1338 %. (Taulukko 7.)

Kajaania koskevien kuvioden 13 ja 14 sekä taulukon 7 perusteella voidaan tulkita, että pohjoisen alle 40 000 asukkaan kaupunkimaisessa kunnassa pakolaistaustaisten määrän muutos vaikuttaa asukaskohtaisten taloudellisten tunnuslukujen muutoksiin. Huomioi-



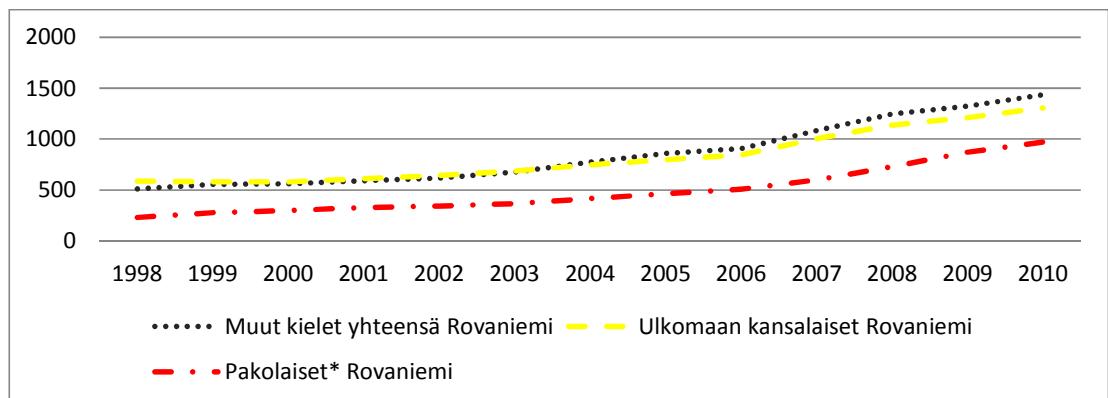
tava on, että kantaväestön määrän pientyminen ei ole vaikuttanut verotulojen kertymään vaan verotuloja kasvoivat tarkasteluvälillä näytekunnissa toiseksi eniten.

Kuvion 15 mukaan Rovaniemen ulkomaan kansalaisten, muunkielisten ja pakolaisten määrän muutokset seuraavat toisiaan. Muutoksilla näyttää olevan myös vaikutusta Rovaniemen asukasluvun muutokseen.



Kuvio 15. Rovaniemen vastaanottamien kiintiöpakolaisten määrän prosentuaaliset muutokset suhteessa kunnan ulkomaankansalaisten määrän muutoksiin ja asukasluvun muutoksiin vuosivälillä 1998–2010

Vuotuisesti asukasluku on kasvanut kuitenkin 0,35 % vuosivauhtia ja puolestaan pakolaisten määrä on kasvanut 12,81 % vuosivauhtia. Ulkomaankansalaisten osuus kasvoi 7 % ja muunkielisten osuus 9 %. (Kuvio 16.)



Kuvio 16. Rovaniemen ulkomaan kansalaisten, muunkielisten ja pakolaistaustaisten määrien kehitys vuosivälillä 1998–2010

Taulukko 8 esittelee tarkasteluvälin alun ja lopun muutoksia tarkemmin. Pakolaistaustaisten osuus ulkomaankansalaisista on kasvanut 35 %. Osuus asukasluvusta on kasvanut yli 1 %. Rovaniemen asukasluku on kasvanut tarkasteluvälillä 4 %. Ulkomaalaisten osuus kantaväestöstä on kasvanut tällä välin yli 1 % ja pakolaisten osuus hieman enemmän. Ulkomaan kansalaisten osuus kantaväestöstä oli vuonna 2010 nähden vain 0,55 % suurempi kuin pakolaistaustaisten osuus. Työttömien määrän on pienentynyt näytekunnista eniten ja 0–14 -vuotiaiden määrä toiseksi eniten.

Taulukko 8. Yhteenveto Rovaniemen kaupungin asukasluvun ja joidenkin taloudellisten tunnuslukujen muutoksesta vuosilla 1998 ja 2010

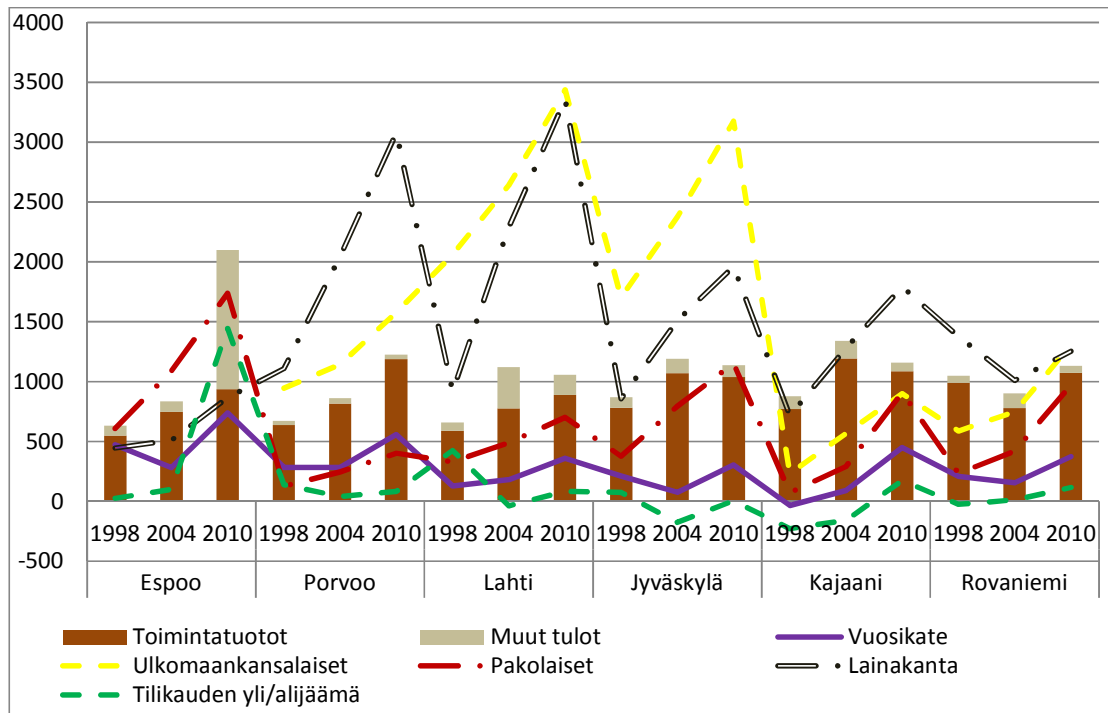
Rovaniemi	1998	2010	Kesk. muutosvauhti %	Kasvu %
Väkiluku	57620	60090	0,35 %	4,29 %
Työttömät	6010	3622	-3,88 %	-40 %
0–14 -vuotiaat	11552	10156	-1,06 %	-12 %
Ulkomaan kansalaiset	588	1306	7,00 %	122,11 %
Pakolaiset	232	972	12,81 %	318,97 %
Ulkomaalaistaustaisten % osuus kantaväestöstä	1,02 %	2,17 %	1,42 %	1,15 %
Pakolaistaustaisten % osuus kantaväestöstä	0,40 %	1,62 %	0,84 %	1,21 %
Pakolaistaustaisten % osuus ulkomaan kansalaisista	39,46 %	74,43 %	57,20 %	34,97 %
Valtionosuudet yhteensä	708	1 381	5,89 %	95,10 %
Toimintatuotot	990	1 072	1,16 %	8,33 %
Verotulot	2091	3 316	3,96 %	58,59 %
Toimintakulut	3419	5 455	4,00 %	59,54 %
<b>Vuosikate</b>	<b>207</b>	<b>372</b>	<b>13,79 %</b>	<b>79,81 %</b>
<b>Nettoinvestoinnit</b>	<b>365</b>	<b>282</b>	<b>-60,87 %</b>	<b>-22,73 %</b>
<b>KO-poistot</b>	<b>288</b>	<b>225</b>	<b>-1,64 %</b>	<b>-21,75 %</b>
Lainakanta	1375	1 253	0,56 %	-8,85 %
<b>Tilikauden yli-/alijäämä</b>	<b>-26</b>	<b>115</b>	<b>-112,47 %</b>	<b>534,57 %</b>

Tulojen osalta eniten ovat kasvaneet valtionosuudet 95 %, verotulot 59 % ja toimintatuotot vain 8 %. Puolestaan vuosikate on kasvanut 80 %. Menojen osalta toimintakulut ovat kasvaneet 4 % keskimääräistä vuosivauhtia. Vuosikate on tarkasteluvälillä kohtenut. Vastoin muita kuntia Rovaniemen lainakanta on tarkasteluvälillä pienentynyt. Tilikauden ylijäämä on tarkasteluvälillä vaihdellut. Vuoden 1998 takaisesta kasvua kertyi kuitenkin 535 %. (Taulukko 8.)

Rovaniemeä koskevien kuviot 15 ja 16 sekä taulukko 8 osoittavat, että ulkomaan kansalaisten ja pakolaistaustaisten määrällä näyttää olevan lievää vaikutusta asukaskohtaisiin taloudellisiin tunnuslukuihin. Voidaan olettaa, että pohjoisen noin 60 000 asukkaan kaupunkimaisen, mutta harvaan asutun kunnan taloudellisten tunnuslukujen muutos on yhteydessä pakolaisten määrän muutokseen.

### 5.3.2 Vertailu pakolaisten määrän vaikutuksista näyte kuntien talouteen

Näyte kuntien tulo- ja menokertymää verrataan viiden kuvion avulla. Kuvioihin on lisätty sekä ulkomaalaisten että pakolaisten määrien tarkasteluvälin kasvukuvaaja. Lukuja tarkastellaan asukaskohtaisina. Osassa kuvioista on jätetty Espoon ulkomaan kansalaisten määrä pois. Yleisesti ottaen kaikissa kunnissa esiintyi väestön alueellisesta rakenteesta ja sijoittumisesta sekä väestön kasvusta aiheutuneita muutoksia.

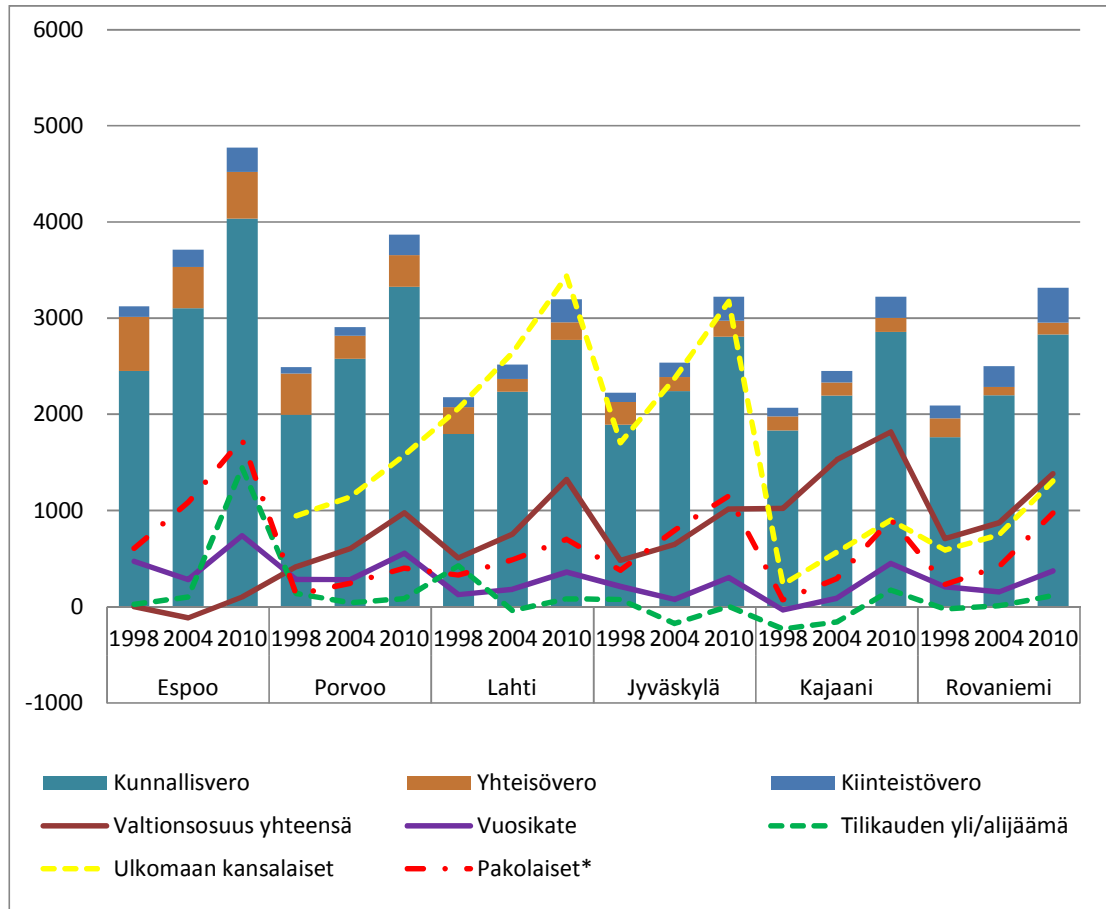


Kuvio 17. Näyte kuntien vertailua toimintatuottojen ja muiden tulojen muutoksissa

Kuviossa 17 vertaillaan näyte kuntien toiminnan tuottojen ja muiden tuottojen muutosta suhteessa pakolaisten ja ulkomaan kansalaisten sekä taloudellisten tunnuslukujen muutoksiin. Toiminnantuotot ovat riippuvaisia kuntalaisten maksamiin maksuihin ja palveluiden hyödyntämiseen. Erityisen suuri tulokertymä osoittaisi, että kunnassa harjoitettaisiin liikelaitostoimintaa. Kuvioista osoittautuu, että kuntien välillä asukaskohtaiset toimintatuotot ovat yhteydessä asukasluvun muutokseen. Näin ollen ulkomaan kansalaisten määränmuutos vaikuttaa myös toimintatuottojen kertymään. Erityistä yhteyttä pakolaistaustaisten määrän muutoksella ei ole havaittavissa. Toimintatuottojen muutokset ovat riippuvaisia myös myyntitulojen sekä tukien ja avustuksien tuotoista. Muut

tuotot ovat riippumattomia asukasluvusta. Niistä päätetään kunnan valtuusto tasolla. Espoossa on huomattavasti enemmän muita tuottoja vuoden 2010 kohdalla.

Kuvion 18 mukaan kaikissa näytekunnissa kunnallisverokertymä muuttuu suhteessa asukasluvun muutokseen. Vaikutus ulkomaan kansalaisten ja pakolaistaustaisten määrän muutoksella on olemassa. Suurin vaikutus on asukasluvultaan pieniin ja pohjoisiin kuntiin.



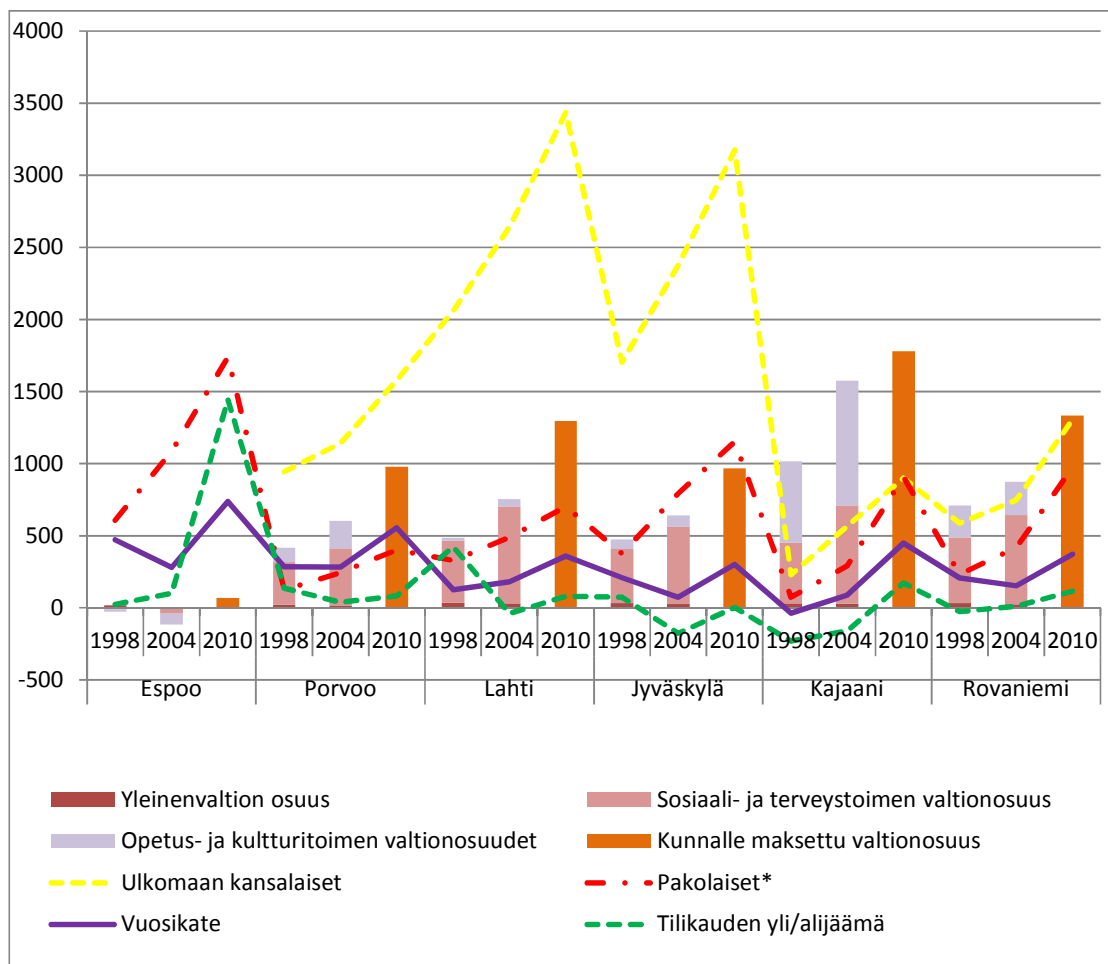
Kuvio 18. Näytekuntien vertailua verotulokertymän muutoksissa

Näytekunnista Kajaanissa ja Rovaniemessä kunnallisverotulojen kertymää ovat kunnallisverotulot kasvaneet muita verotuloja enemmän. Yhteisöveron muutos on puhtaasti suhdanteiden muutoksista riippuva, sillä se koostuu osakeyhtiöiden ja muiden yhteisöjen maksamasta tuloverosta. (Kuvio 18.) Ulkomaan kansalaisten vaikutus voi ainoastaan koitua yritys- ja yhteisötoiminnan myötä. Kiinteistöverotulokertymään ei lähtö-

kohtaisesti pakolaistaustaisten tulonsaanti mahdollista, jolloin muutokset ovat riippuvaisia muista syistä kuin pakolaistaustaisten määrästä kunnassa.

Eri valtionosuuksia kuvaavien pylväsdiagrammien vertailtavuus vuoden 2010 osalta on huono edellisiin tarkasteluvälin vuosiin nähden sillä valtionosuuksien laskentakaavat uudistuivat 1.1.2010 lukien. Liite 1 kuvioissa 23–28 esitellään tarkemmin valtionosuuskertymiä tarkasteluvälillä.

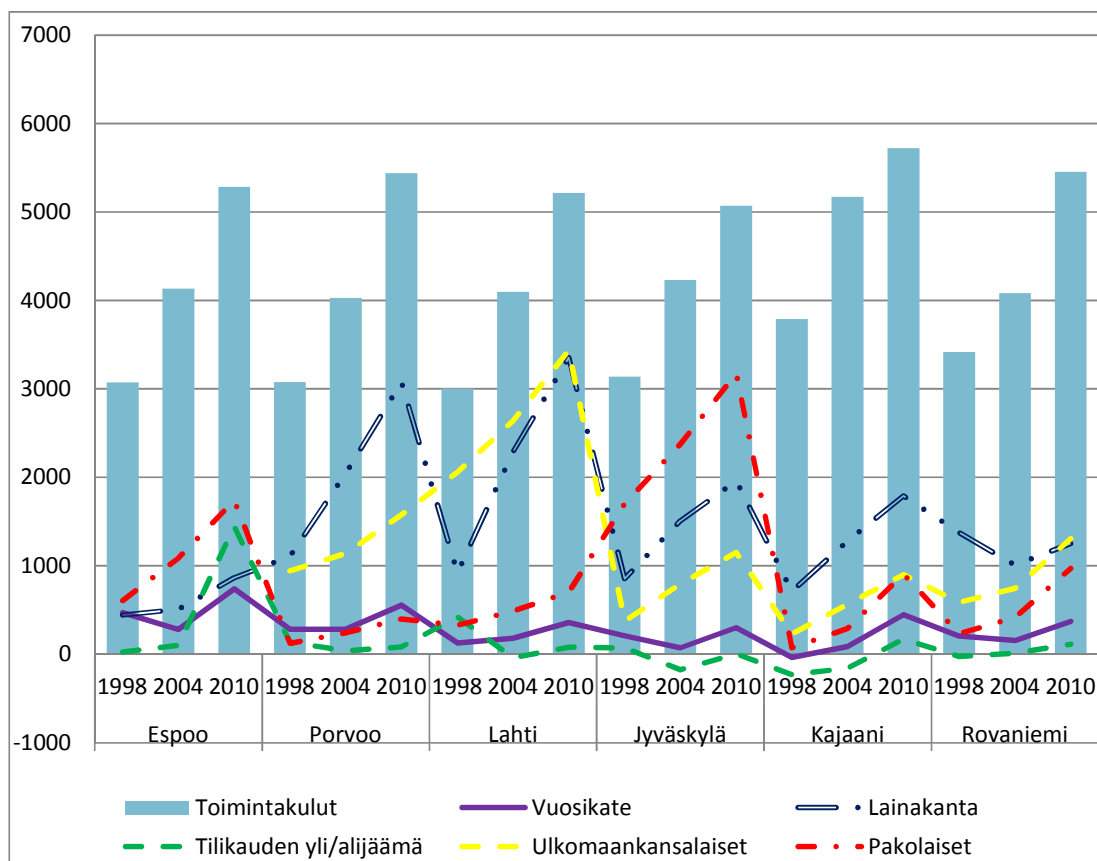
Kuvion 19 mukaan opetus- ja kulttuuritoimenvaltionosuudet pysyivät tarkasteluajalta suhteellisen muuttumattomina kaikissa kunnissa. Poikkeuksena Kajaanin kaupunki, jossa opetus- ja kulttuuritoimenvaltionosuus pienentyi vuonna 2005 merkittävästi (liite 1; kuvio 27). Yleiset valtionosuustulot ovat pysyneet marginaalisina koko tarkastelun ajan.



Kuvio 19. Näytekuntien vertailua valtionosuuskertymän muutoksissa

Espoossa kuvion 19 mukaisesti konkretisoituu, että suuri kunnallisverokertymä vaikuttaa valtionosuustuloihin negatiivisesti. Lukuun 5.3.1 viitaten kaikissa näytekunnissa valtionosuudet kasvoivat. Prosentuaalisesti eniten kasvua havaittiin Espoossa, jossa valtionosuuksien kasvu kääntyi ensimmäistä kertaa positiiviseksi tarkasteluvälillä. Liitteen 1 kuvioiden 23 - 28 mukaan näytekunnissa valtionosuuksien kasvu on johtunut erityisesti sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksien muutoksesta. Vaikutus on pienin Kajaanissa, jossa asukasluku on lähtenyt laskuun.

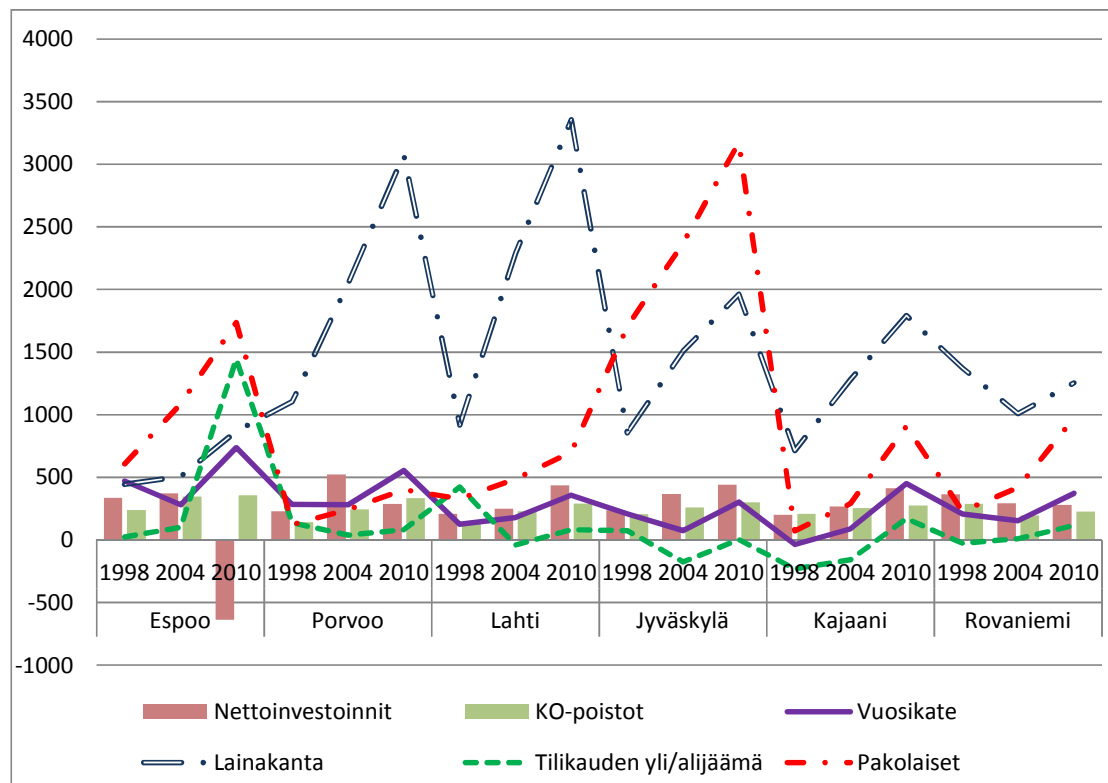
Kuvion 20 mukaisesti väestön kasvulla on vaikutusta toimintamenojen kertymään. Eniten toimintakulut ovat tarkasteluvälin alun ja lopun välillä nousseet Lahdessa ja vähiten Kajaanissa. Lainakannan muutoksilla voidaan selittää toimintakulujen kasvua, jos kaupunki on tehnyt investointeja. Toimintamenojen kertymä ei kuitenkaan näytä olevan riippuvainen pakolaistaustaisten määrästä, sillä suhteessa eniten pakolaisia on tarkasteluvälillä vastaanottanut Jyväskylä ja puolestaan eniten toimintakulut ovat kasvaneet pakolaisia vähiten vastaanottaneessa kunnassa Porvoossa. Huomioitavaa on, että Kajaanissa asukaskohtaiset toimintakulut ovat koko tarkasteluvälillä näytekunnista suurimmat.



Kuvio 20. Vertailu näytekuntien toimintamenokertymän muutoksissa

Tulorahoituksen riittävyyttä tarkastellaan vuosikatteen riittävyydellä. On koettu hyväksi, että vuosikate riittää kattamaan suunnitelman mukaiset poistot. Vastaavasti tarkastellaan vastaavuutta keskimääräisen investointitasoon. Vuosikatteen negatiivisuus osoittaa taloudellista epätasapainoa.

Kuvion 21 mukaan näytekunnista Kajaanissa vuosikate oli negatiivinen tarkasteluvälin alussa, mutta on kasvanut vuoteen 2010 loppuun mennessä. Muissa kunnissa vuosikate on positiivinen. Suurimmaksi osaksi myös asukaskohtaiset investoinnin vastaavat poistojen määrää. Kuvioista myös välittyy, että niissä kunnissa, joissa investointitaso on poistoja korkeampi, myös lainakanta on kasvanut.



Kuvio 21. Vertailu näytekuntien tulorahoituksen riittävyyden osalta

Näytekuntien vertailulla osoittautui, että tulo- ja menokertymän vaikutukset muuttuvat kunnan koon, asukasluvun ja palvelurakenteen mukaan. Ulkomaan kansalaisten ja pakolasitaustaisten määrrien muutokset heilauttavat näytekuntien asukaslukua. Huomattavampi vaikutus on kunnan johtotason päätöksillä. Pakolaisten määrän muutos näyttää vaikuttavan eniten valtionosuuskertymään, erityisesti niihin kuntiin joissa verotulojen tasaus pienentää valtionosuuksia.

### 5.3.3 Näytekuntien oma kokemus pakolaisten vastaanottotyöstä

Opinnäytetyötä koskeva kysely lähetettiin kuuteen näytekuntaan. Kyselyssä kysymyksiä oli yhteensä 20. Kysymykset jakautuivat vastaanotto toiminnan alkamisesta palvelurakenteiden ja henkilöstön muutokseen konkreettisesti, erityispalveluiden järjestämiseen sekä valtion korvausten riittävyyteen ja tulevaisuuden näkymään. Kyselylomake vastauksineen esitellään liitteessä 2. Puolet näytekuntien edustajista vastasi kyselyyn. Kolme näytekuntaa jätti vastaamatta kyselyyn. Osasyynä voidaan pitää mittavaa samanai-kaista kyselyä kaikille HAAPA-hankkeen kehittämishankkeille. Vastauksissa tulee ottaa huomioon niiden rajallisuus etenkin määrällisiä vastauksia koskien.



Vastaajakunnat ovat tehneet pitkään vastaanottotyötä. Vastaanottotoiminta aloitettiin kaikissa vastaajakunnissa 1990-luvun vaiheessa. Syiksi vastaanottotyön aloittamiseen eriteltiin myönteinen suhtautuminen humanitaariseen työhön sekä kunnan saama taloudellinen hyöty. Todettiin myös, että sopimus vastaanotosta toi jatkuvuutta toiminnalle, jonka vuoksi aloitettua käytäntöä jatkettiin.

Vastaajakunnat kokivat maantieteellisen sijaintinsa olevan tasapainossa eri kiintiöpakolaisryhmien vastaanoton tiheyden suhteen. Kiintiöpakolaisten todettiin jäävän ensimmäiseen sijoituskuntaan koko kotoutumisen ajaksi sekä kotoutumisen jälkeiseen aikaan. Yksi vastaajista toi kuitenkin esille kiintiöpakolaisten poismuuttamisen kotoutumisajan jälkeen. Tarkkaa lukua kiintiöpakolaisten määrästä ei vastaajakunnissa pidetä. Yksi vastaajista arvioi kiintiöpakolaistausten määräksi 1000 henkilöä.

Kunnassa pysymiseen todettiin vaikuttavan hyvät vastaanoton- ja kotoutumisen palvelut tai työpaikan saaminen. Lisäksi myös muiden pakolaistausten määrän kerrottiin vaikuttavan. Poismuuttoon kuitenkin todettiin vaikuttavan pääkaupunkiseudun paremmat työllistymismahdollisuudet, mutta myös muutto sukulaisuussuhteiden perässä on yleistä, erityisesti pääkaupunkiseudun läheisyydessä. Todettiin myös, että on ”halua hakeutua suuremmalle paikkakunnalle missä suuremmat yhteisöt omia maamiehiä”. Voidaan sanoa, että sekä sosiaaliset että taloudelliset syyt vaikuttivat kiintiöpakolaisten muuttoliikkeeseen paikkakunnalta toiselle.

Palvelurakenteiden osalta ei vastaajakunnissa näyttänyt olevan kovin suuria muutoksia. Kaikissa vastaajakunnissa vastaanotto- ja kotouttamistyötä hoitavat sosiaali- ja perhepalveluiden alla toimivat maahanmuuttajapalvelut. Kiintiöpakolainen on sijoitettuna maahanmuuttajapalveluiden piiriin ensimmäiset lain mukaiset vuodet, jonka jälkeen pakolaistaustainen asiakas siirtyy peruspalveluiden alle. Terveystieteiden osalta on yhdessä kunnassa ollut oma yhteyshenkilö pakolaisasioissa. Saman vastaajakunnan päivähoitosa maahanmuuttajataustaiset lapset luokitellaan aluksi ”kahden paikalla” oleviksi. Valmistavia luokat ovat vakiintuneet peruskouluissa.

Muutosta on tapahtunut enimmäkseen yhteistyön ja perehdyttämisen määrässä pakolaistaustaisten asiakkaiden kotoutumistyöhön. Kaikki vastaajakunnat ovat lisänneet kolmannen sektorin kanssa toteutettavaa yhteistyötä. Palveluita on myös ostettu ulkopuolisilta toimittajilta enemmän kuin hyödynnetty sopimussuhteisia alihankkijoita. Henkilöstöresurssien osalta vastaajakunnat totesivat resurssien olevan pienet kiintiöpakolaisten vastaanoton ja kiintiön täyttämisen osalta. Vastauksissa todetaan ”Yksikömme on kuitenkin selkeästi aliresursoitu”, ”Tällä hetkellä vastaanoton henkilöstömäärä ei riitä kiintiöpakolaisten vastaanottoon”, Maahanmuuttajapalvelujen henkilöstöresurssi on kohtuullinen, eli 3 ensimmäisen vuoden ajan. Sen jälkeen peruspalvelut ovat minimiresursseilla ja maahanmuuttajien usein tarvitsema lisää aika koetaan haasteelliseksi järjestää”. Resurssipuutteen todetaan olevan sekä maahanmuuttaja- että peruspalveluissa.

Kysyttäessä henkilöstöresurssien kehittymistä viimeisen 10-vuoden aikana totesivat vastaajakunnat, että pakolaiskiintiöitä sijoitetaan kuntaan minimiresursseilla ja pakolaistaustaisten määrä kunnan asiakkaina on samanaikaisesti kasvanut. Henkilöstöresurssien pienuus vaikuttaa suoraan työntekijöiden jaksamiseen. Yksi vastaajista toteaa, että kun ”yksi tai useampi työntekijä sairastuu, muu henkilöstö joustaa ja kuormittuu. Pitkään jatkuessa tilanteesta tulee oravanpyörä”. Vajavuutta on maahanmuuttajapalveluissa täydennetty hankerahoitteisilla määräaikaishenkilöillä sekä maahanmuuttajataustaisilla vertaistukihenkilöillä ja tuntipalkkaisilla kulttuuriavustajilla. Kysyttäessä kiintiöpakolaisten vastaanoton ja kotoutumispalveluiden järjestämisen työllistämisosuutta, ovat vastaajakunnat todenneet tehtävän työllistävän vuositasolla noin 5-10 uutta työntekijää. Resurssilisäyksistä vakituisiksi palkataan keskimäärin 8 ja määräaikaishenkilöiksi keskimäärin 3 työntekijää.

Palvelujen käytön osalta vastaajakunnat totesivat kiintiöpakolaistaustaisten käyttävän eniten sosiaali- ja terveystalouksia, mutta myös varhaiskasvatusta ja yhteistyössä kolmannen sektorin kanssa järjestettyjä kotoutumista edistävän toiminnan palveluja. Yhteensä vastaajakunnista kiintiöpakolaisten määrän kasvu on lisännyt valmistavan ja nuorten opetuksen oppilaispaikkoja. Tuotiin myös esille, että määrän kasvu yleisesti lisännyt töitä.

Pakolaistaustaisten vakavien sairauksien hoitoon on vastaajakunnissa varauduttu pääosin samaan tapaan kuin hoidattaessa kantasuomalaista väestöä. Yhdessä vastaajakunnassa on käytettävissään keskussairaالاتasoinen erikoissairaanhoito. Yleisesti on kuitenkin lisätty tiedotusta ja koulutusta pakolaistaustaisten hoitoon liittyen.

Kysyttäessä erityisesti kiintiöpakolaisille suunnattujen henkilöresurssien osalta totesivat vastaajakunnat, että hoitoon nimettyinä toimivat maahanmuuttajasosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat. Osassa vastaajakunnissa toimi nimettynä myös psykoterapeutti, erityissairaanhoitaja tai terveydenhoitaja. Nimettyä lääkärää ei kiintiöpakolaistaustaisilla asiakkailla ole vastaajakunnissa.

Kysyttäessä kiintiöpakolaistaustaisten vastaanoton ja kotouttamispalveluiden järjestämisestä koituneiden laskennallisten- ja erityiskustannuskorvattavien valtionosuuksien erittelystä kunnan hallinnossa totesivat vastaajakunnat niiden tuloutuvan sekä maahanmuuttajapalveluihin kokonaisuudessaan että kullekin palvelualueelle erikseen. Yhdessä vastaajakunnassa kiintiöpakolaisista maksettuja korvauksia ei erikseen tilastoitu. Vastaajakunnat totesivat pääosin oman kunnan toimintatavan toimivaksi.

Valtion laskennallisten ja erityiskustannekorvattavien korvauksien suuruutta koskevassa kysymyksessä vastaajakunnat totesivat, etteivät ”korvaukset kata maahanmuuttajapalveluiden koko toimintaa” saati palvelurakenteen kehittämistä. Yleismielipide on, etteivät korvaukset kata kaikkia kunnalle aiheutuneita kiintiöpakolaisille järjestettyjen palveluiden ja koulutusten kustannuksia. Vastauksista välittyy tarve nostaa pakolaisten vastaanottamisesta korvattavien laskennallisten kustannusten suuruutta. Vastauksissa todetaan, että erityisryhmille, ”joille kunnan pitäisi järjestää omia palveluita, esim. kielenopetusta” tarvitaan enemmän taloudellista tukea niiden toimeenpanemiseksi. Toisaalta tuodaan esille, että todelliset laskelmat pakolaisista aiheutuneista kustannuksista kunnalle ei ole vastaajakunnissa tehty.

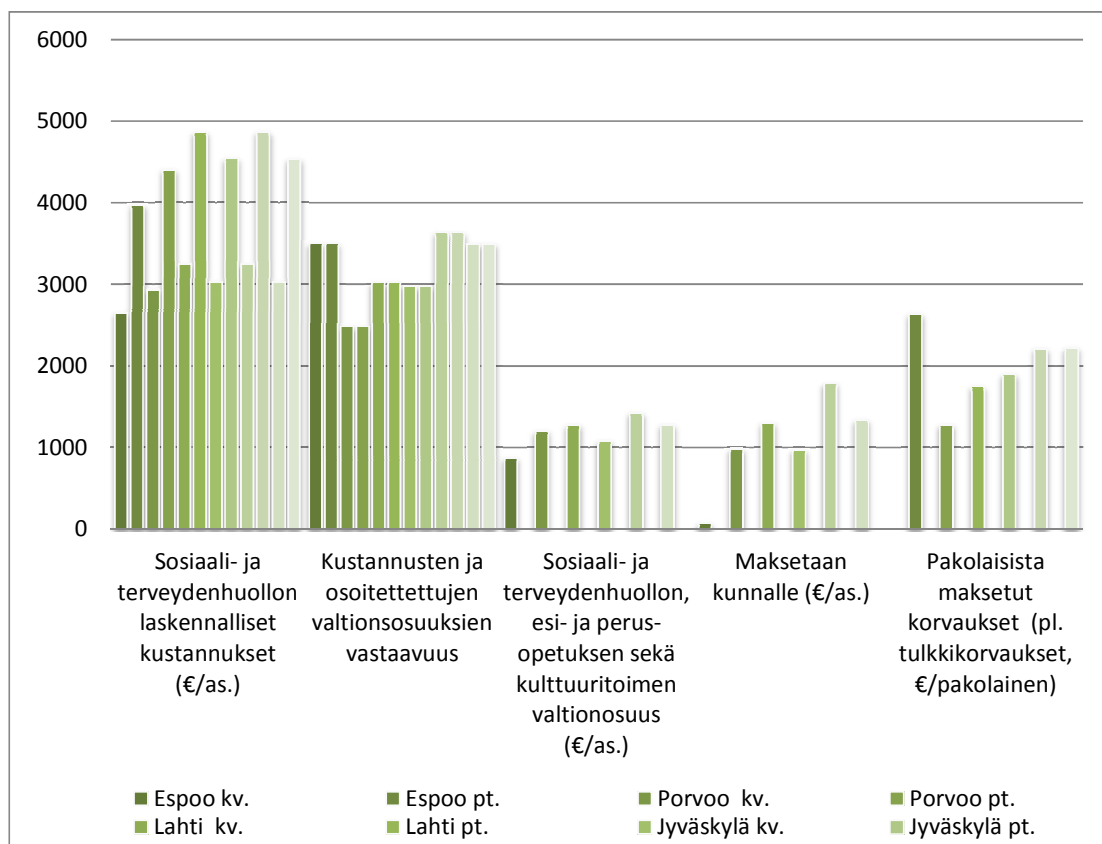
Tulevaisuudessa vastaajakunnat näkevät vastaanottotoiminnan kehittyvän, mutta erityispalvelun resurssin pysyvän ennallaan. Positiivisena kuitenkin nähtiin, että ”ns. normaalipalvelut hoitavat entistä suuremman osan heille kuuluvista palveluista myös kiintiöpakolaisten osalta”. Vastauksissa tuotiin myös esille, että hyvä yhteistyö ja sektorira-

joja ylittävä hanketoiminta vaikuttaa työn kehittymiseen. Toivomuksena oli, että tehtävä työ jatkuisi ennallaan ja jopa kehittyisi, jotta kiintiötä voitaisiin kasvattaa. Askarruttavana kuitenkin pidettiin, että seuraavien kunnallisvaalien puoluejaot saattavat vaikuttaa valtuuston tekemiin päätöksiin kiintiön vastaanottamisen suhteen.

#### **5.3.4 Valtion korvaukset sosiaali- ja terveystalvelujen kustannuksissa**

Näytekantien sosiaali- ja terveystalvelujen laskennalliset kustannukset on kerätty vuoden 2010 osalta sekä pyydetty Etelä-Savon ELY-keskuksesta toimittamaan saman ajanjakson toteutuneet pakolaisten vastaanotosta näytekantille maksetut korvaukset (Auru, T. 28.11.2011). Pakolaisten osuuteen näytekantien asukasluvusta on lisätty 1,5 kerroin kuvaamaan pakolaistaustaisten oletettuja kustannuksia kunnalle (Pesonen, T. 3.8.2010).

Näytekantien tilastoituja sosiaali- ja terveysthuollon kustannuksia verrataan kantaväestön ja pakolaistaustaisen kustannuksiin suhteessa kunnalle osoitettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen sekä kulttuuritoimen valtionosuuksiin sekä valtion pakolaisten vastaanotosta maksettuihin korvauksiin. Vastaavuus on laskettu osoitettujen ja pakolaisista kertyneiden kustannusten korvausten perusteella. Kuvio 22 havainnollistaa kustannusten ja korvausten suhdetta osoittaen, että valtion korvaukset eivät korvaa näytekantien 1,5-kertaisia pakolaistaustaisista aiheutuneita sosiaali- ja terveysthuollon kustannuksia. Puolestaan yhteenlasku näyttää kattavan tai melkein kattavan kantaväestön asukaskohtaiset sosiaali- ja terveysthuollon laskennalliset kustannukset. Huomiona, että esi- ja perusopetuksen sekä kulttuuritoimen laskennalliset kustannukset eivät ole mukana vertailussa.



Kuvio 22. Vuoden 2010 asukas- ja pakolaiskohtaiset laskennalliset sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset verrattuna kunnalle osoitettuun valtionosuuteen ja kohdistettuihin pakolaisista maksettaviin korvauksiin

Enimmillään summa on näytekunnista pienemmässä ja toiseksi haja-asutetuimmassa kunnassa, Kajaanissa. Pienemmillään summa on Porvoossa, joka on näytekunnista vähiten pakolaisia vastaanottanut kunta. Näytekuntien osalta osoittautui Porvoossa, Lahdessa ja Jyväskylässä korvaussumma jäi kustannuksia pienemmäksi sekä kantaväestön että pakolaistaustaisen asiakkaan kohdalla. Lahden ja Jyväskylän osalta ero on vähäinen. Puolestaan Espoossa, Kajaanissa ja Rovaniemessä korvaussumma ylitti kantaväestöön kuuluvan asukkaan keskimääräisen kustannuksen, muttei kuitenkaan pakolaistaustaisen asiakkaan korotettua kustannusta.

Vertailusta kuitenkin ilmeni, että verotulojen tasauksesta kärsivät kunnat menettävät eniten valtion korvaamia laskennallisia pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia, sillä kunnan omarahoitusosuuden jälkeen kunnan valtionosuudet joko pienentyvät

tai suurentuvat kuntaan kohdistuvien lisäyksien tai vähennysten myötä. Suuri verotulokertymä pienentää valtionosuuksia kokonaisuudessaan.

#### **5.4 Tulosten yhteenveto**

Näytekunnista selkeimmin esille nousee pohjoisimpien kuntien poismuuton tasautuminen ulkomaan kansalaisten määrän kasvulla ja pakolaisten kuntiin sijoittamisella. Suurimmissa eteläisissä kunnissa vaikutus ulkomaankansalaisten muutolla ja pakolaisten sijoituksilla ei ollut yhtä selkeä. Kuitenkin pienemmissä noin 40 000 asukkaan eteläisissä kunnissa heilahtelut ulkomaankansalaisten määrässä vaikuttivat asukasluvun muutokseen. Vieraskielisten osuus, joka on yleisesti suurempi kuin ulkomaankansalaisten osuus asukasluvusta, mukailee pääosin ulkomaankansalaisten kuvaajaa. Tarkasteluvälin puolella välissä on huomattavissa, että osa ulkomaankansalaista anoo suomenkansalaisuutta, jolloin määrien osuudet muuttuvat. Taantuma johtuu siis siitä, että osalla ulkomaankansalaisista on Suomen kansalaisuus tai kaksoiskansalaisuus, mutta heidät kuitenkin luetaan tilastoissa vieraskielisiin. Pakolaistaustaisten määrän muutos näyttää näytekuntien perusteella vaikuttavan eniten ulkomaankansalaisten määrän muutokseen pohjoisiin noin 40 000–60 000 asukkaan kunnissa.

Tarkasteltaessa pakolaisten määrän muutosta taloudellisten tunnuslukujen muutoksiin oli yleisesti havaittavissa kaikkien kuntien valtionosuuksien kasvu. Pakolaisten määrän muutos vaikutti erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuskertymään sekä yleisesti valtionosuuksien kasvuun. Huomattavaa on, että valtionosuudet näyttävät kasvavan, kun pakolaisia sijoitetaan kuntaan. Valtionosuuksien kasvu on suurempi niissä kunnissa, jotka kärsivät verotulon tasauksesta. Valtion osuudet siis kasvoivat eniten kunnassa, johon sijoitettiin tarkasteluvälillä eniten pakolaistaustaisia henkilöitä, mutta vähinten kunnissa, joissa valtionosuuksien tulokertymä oli lähtökohtaisesti ollut korkealla.

Kaikissa kunnissa työttömyys tarkasteluvälillä laski. Kunnallisverotulokertymä olikin toinen kasvava tuloerä. Pakolaismäärän muutoksen vaikutus on välillinen työllistävän vaikutuksen myötä, sillä pakolaistaustaiset käyttävät jonkin alkuvaiheessa enemmän

julkisia palveluita muuhun maahanmuuttajaryhmiin verrattuna. Humanitaarisin syin muuttaneiden tulot kertyvät tulonsiirroista ja myöhemmässä vaiheessa heikompi työllisyminen kerryttää vain vähäisiä verotuloja. Välillisen verotulokertymän vaikutus on kuitenkin näkyvin niissä kunnissa, joissa pakolaistaustaisten määrä vaikuttaa asukaslukuun.

Toimintakulujen osalta on aiemmin osoitettu, että juuri pakolaistaustaiset käyttävät, Malinin ja Matveisen (2006) mukaan julkisia terveydenhoitopalveluita enemmän muihin maahanmuuttajaryhmiin verrattuna. Etenkin neuvolakäyntien määrä osoittautui suuremmaksi erityisesti pakolaistaustaisista maista saapuneilla maahanmuuttajanaisilla. Puolestaan Kangasharjun ja Sarvimäen (2006) tutkimuksessa päivähoitopalveluiden käyttö osoittautui vähäisemmäksi kantaväestöön nähden. Pakolaistaustaisten henkilöiden määrät ovat kuitenkin sen verran pieniä, ettei niillä voida perustella näytekuntien toimintakulujen kasvua. Vuosikatteen tarkastelu tulo- ja hoitokustannusten riittävyyden kannalta osoittikin, että tulokertymä kohentui tarkasteluvälillä, mutta varsinaiset suhdannemuutokset vaikuttivat enemmän eri tilikausien tuloksiin.

Kehittämishankkeiden yhteyshenkilöille lähetetyn kyselyn tulokset osoittivat, että pakolaisten vastaanottoa ja kotoutumista edistävien palveluiden hoidetaan pääasiassa sosiaalihuollon alaisuudessa, kuten maahanmuuttajapalveluissa. Henkilöstöresurssit koettiin kaikkiaan haastaviksi ja korvausten olevan riittämättömiä kattamaan toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Positiivisena on kolmannen sektorin aktivoitumisen toiminnan toteuttamiseen sekä vuotuinen 5–10 henkilön työllistäminen.

Vertailu sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen sekä kulttuuritoimen valtionosuudet ja pakolaisten vastaanotosta maksettuihin korvauksiin osoitti, että valtion korvaukset korottavat erityisesti verotulojen tasauksesta kärsivien kuntien valtionosuuskertymää. Laskennalliset pakolaisista aiheutuvat kustannukset ovat kuitenkin suuremmat kuin valtionkertymän osuus.

## 6 Diskussio

Aineisto perustuu kolmeen kokonaisuuteen, joissa eriteltiin kansainvälisen suojelun saamisen edellytyksiä, kunnan talouden toteutumista sekä aiempia tutkimuksia maahanmuuton vaikutuksista taloudellisesta ja sosiaalisesta näkökulmasta. Seuraavassa pohditaan pakolaisten määrän muutoksen sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia, vedetään yhteen tulosten johtopäätökset sekä arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta ja omaa suoriutumista.

### 6.1 Sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset

Kuten luvussa 2 on todettu, kunnan vastuulla kuntiin sijoittamisprosessissa on kunnallisvaltuuston myönteinen päätös ja sopimus oleskeluluvan saaneiden sekä kiintiöpakolaisten osoittamisesta kuntaan. Valtion viranomaisilta, kuten ELY-keskuksen edustajilta ja kotouttamisen asiantuntijoilta edellytetään ennakoivaa positiivista asennevaikuttamistyötä. Asenne vaikuttamista on erityisesti suunnattava kuntiin, jotka eivät ole vastaanottaneet pakolaisia pitkään aikaan tai ollenkaan. Suomen 385 kunnasta vain 65 kuntaa vastaanottaa pakolaisia. Vastaanottavien kuntien osalta myös kuormittavuus on suurempi. Henkilöresurssit erityisesti maahanmuuttajapalveluissa ja sosiaalitoimessa ovat rajalliset.

Henkilökunnan määrät 1000 asukasta kohti ovat suurimmillaan väestömäärältään pienemmissä kunnissa ja pienemmillään asukasluvultaan suurimmissa kunnissa. Henkilöresurssit näyttävät olla enemmän sidoksissa vastaanotettujen kiintiöpakolaisten terveyden- ja mielenterveyden tilaan sekä sektorirajojen ylittävän toiminnan toimivuuteen. Puutteellinen resursointi alkuvaiheeseen vaikuttaa niin, etteivät pakolaistaustaiset henkilöt motivoitu kotoutumaan yhteiskuntaan myöhemmässäkään vaiheessa. Palvelutilanteessa pakolaistaustaiset vievät kantaväestöä enemmän aikaa, muun muassa tulkkauksen yhteydessä. Työntekijöiden asenteella on kuitenkin vaikutuksensa, sillä eivät suinkaan kaikki pakolaiset ole vakavasti sairastuneita tai vammautuneita.

Pakolaisten kuntiin osoittaminen näkyy kunnassa palkkakuluissa ja investoinneissa kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisessä. Palveluita ovat muun muassa tervey-



denhuollon palvelut, kielen opetus sekä valmentavan opetus. Tulojen puolella kertyvät valtion laskennalliset korvaukset, jotka erotellaan kustannuspaikoittain tuloksi tai ne sijoittuvat kunnan yhteiseen tulopohjakassaan. Välituloeriä ovat todellisten kustannusten mukaan maksettavat toimeentulotuet ja kotoutumistuet. Myös erityiskorvattavat kustannukset yleisimmin sijoitetaan kunnan toimintolaskennan mukaisesti niille palvelualoille, joista kustannukset ovat kertyneet.

Loikkasen ja Susiluodon (2005) tutkimuksen mukaan muun muassa pohjoinen sijainti, suuri työttömyys sekä alhainen taajama-aste heikentävät kuntien kustannustehokkuutta. Pohjoisten kuntien osalta palvelujen tuottamisen vaikutusalue ulottuuakin pidemmälle, jolloin palveluverkoston riippuvaisuus väestön alueellisesta rakenteesta korostuu. Lähtökohtaisesti Kajaanissa toimintakulut olivat kaikista näytekunnista korkeimpia. Verotulokertymän vaikutus valtionosuuskertymään konkretisoitui voimakkaimmin Espoon kunnassa.

Vuosivälin 1998–2010 tarkastelun tilastollisista aineistotuloksista on havaittavissa tulokertymän kohentuminen pakolaistaustaisten henkilöiden määrän kasvaessa. Huomattava on, että työttömyys on kaikissa näytekunnissa tarkasteluvälillä laskenut. Vuosikate kohentuu kaikissa näytekunnissa, erityisesti valtionosuuksien kasvun myötä. Määrällisesti pakolaistaustaisten osuus muuhun väestöön nähden on toistaiseksi vähäinen, siten vaikutus on suurempi niissä kunnissa, joissa pakolaisia on enemmän. Pakolaisten osuus on kuitenkin kantaväestöön nähden verrattain pieni ja taloudelliset vaikutukset jäävät miltei huomaamattomiksi väestönkasvun rinnalla. Tilikauden tulokseen vaikuttavatkin enemmän satunnaisten erien muutokset ja velkaantuminen, jotka ovat selitettävissä suhdannemuutoksilla ja kunnan valtuuston päätöksillä.

## **6.2 Johtopäätökset**

Tietoperustan peilaaminen tutkimustuloksiin on osaltaan vahvistanut aiempia tutkimustuloksia. Tutkimuksen sosiaaliseen osaan vaikuttaneet henkilöt ovat aiheesta kiinnostuneita henkilöitä, joilla humanitaarinen läsnäolo ja avunanto ulottuvat pitkälle. Tämän vuoksi laadullisen puolen siirrettävyys muihin kuntiin on enemmän paikka- ja kontekstisidonnaista. Usein myös ensikokemukset ja osaamisen puute vaikuttavat myöhem-

pään suhtautumiseen ja kuormittumiseen pakolaisten vastaanotosta. Tulos on merkittävä kuntien henkilöresurssien riittävyyden ja osaamisen arvioimiseksi.

Valtion ja kuntien taloudellinen tilanne yhdessä kriisiytyneen maailmantilanteen kanssa kasvattaa painetta valtakunnallisten vastaanottopalveluiden ja kotoutumista edistävien palveluiden kehittämiseksi. Tutkimus on osoittanut, että pakolaisten kuntiin sijoittamisen taloudellinen vaikutus jää sosiaalista vaikutusta pienemmäksi ja häviää muun väestönkasvun rinnalla. Tutkimustulosten kohdistuessa pakolaisten määrän muutosten vaikutuksiin on kuitenkin havaittavissa yhtäläisyyksiä, jotka ovat eroteltavissa ja heijastettavissa Suomen muihin kuntiin. Tulosten hyödynnettävyys päätöksen teossa vahvistaa tarvetta kasvattaa vastaanottavien kuntien määrää.

Kuntapaikkatilanne kuitenkin kehittyy hitaasti. Vallitseva maahanmuuttokriittinen keskustelu vaikuttaa päätösten läpiviemiseen pakolaisia koskevissa asioissa. Myös valtion nykyinen tuottavuus ja vaikuttavuusohjelma yhdessä taloudellisen tilanteen kanssa enemminkin vähentävät henkilötyövuosia. Melkein ainoa keino saada mukaan lisää teki-joitä on saada mukaan enemmän kuntia. Tämä edellyttää, että kuntia tuetaan taloudellisesti ja suodaan mahdollisuus osaamisen kehittämiseen. Preventiivinen henkilöstön kouluttaminen ja vastaanottovalmiuksien parantaminen edesauttavat tehtävän työn suorittamista kuormittamatta yksittäisiä henkilöitä liioin. Kunnan poikkihallinnollinen yhteistyö ja valtion valtakunnallinen ohjeistus sekä kolmannen sektorin kytkeminen prosessiin ovat ehdottomia vastaanottotoiminnan kehittämiseksi.

### **6.3 Luotettavuus ja jatkotutkimusehdotukset**

Ladullisen tutkimuksen luotettavuutta heikentää näytteen rajallinen määrä, jolloin tulosten yleistettävyys kärsii. Toisaalta tutkimuksessa laadullisen ja määrällisen suhde toimi kohtalaisesti. Tutkimuksessa tarkasteltavia näkökulmia erottui selkeästi kaksi, joista toinen taloudellinen objektiivinen tilastollinen tarkastelu ja toinen pakolaisten kanssa työtä tekevän henkilöstön subjektiivisten kokemusten analysointi. Aiheen jatkuva rajaaminen osoittautui työn tärkeimmäksi tekemisen muodoksi toteuttaa tutkimus johdonmukaisesti.

Vertailevan analyysin kannalta näyte kuntien määrää olisi pitänyt kasvattaa niin, että pakolaisia vastaanottaville kunnille olisi valinnut näytepariksi, ei vastaanottavan, mutta muutoin samankaltaisen kunnan. Myös ääripäät eniten ja vähinten pakolaisia vastaanottavista kunnista olisi voinut ottaa mukaan tarkasteluun. Tällä tavalla olisi vertailu ollut kattavampi ja luotettavampi pakolaisten määrän kasvun taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten erittelemiseksi. Puolestaan Survey -kyselyn kohdistaminen Suomen kaikkiin pakolaisia vastaanottaviin kuntiin olisi vahvistanut analyysin tulosten yleistämistä.

Todellisen taloudellisen vaikutuksen selvittämiseksi tarvitaan kuitenkin tarkkoja tietoja pakolaistaustaisten kulutuskäyttäytymisestä ja työllistävistä vaikutuksista. Pitkällä välillä pakolaisten tuottamat välilliset verotulot muodostavat suuren osan kuntien tulorahoituksesta, mutta kyseinen tuloerä vaikein selvitettävä.

#### **6.4 Opinnäytetyöprosessin ja oman oppimisen arviointi**

Opinnäytetyöprosessi on tuonut paljon ymmärrystä tieteellisistä tutkimusmenetelmistä ja aineistokeruusta. Päällimmäisenä kehittämiskohteenä on tutkimuksen aikataulussa pysyminen. Toisaalta opinnäytteen työstön venyminen on vaikuttanut aiheen syventymisen tasoon, mutta samalla on vaikuttanut asiasfaktojen muuttumiseen. Jokainen muutos on täytynyt päivittää ajantasaiseksi.

Koen kuitenkin, että työn funktionaalinen tavoite opetella tuottamaan ja johtamaan tieteellistä tutkimusta on kohdallani onnistunut. Nykyisessä työssäni keskitynkin niiden tapojen innovointiin, joilla voitaisiin systematisoida kiintiöpakolaisten sijoittamista kuntiin sekä lieventää kantaväestön vastaanoton vastustamista. Uskonkin opinnäytteen syventäneen osaamistani ja päätän opinnäytteeni toteamalla, ettei humanitaarinen kuin muukaan maahanmuutto ole vähentymässä. Tämän myötä suvaitsevaisuus erilaisuutta kohtaan tulisi olla läsnä arjessamme, vaikka naapuri edustaisi vähemmistöä. Pasi Saukkonen kiteytti maahanmuuton ”Suomi muuttuu kun Suomeen muutetaan” -nimisellä seminaariluennollaan sen, että kun ihmisten tiedot, taidot, arvot ja asenteet muuttuvat, muuttuvat sitä myöten myös valtion rakenteet (Saukkonen, P. 13.12.2011).

## Lähteet

Auru, T. 28.11.2011. Pakolaisten vastaanotosta kunnille maksetut korvaukset vuonna 2010 ja 2011. Tilastot maksetuista laskennallisista korvauksista pakolaisista sekä muista pakolaisista maksettavat kuntakorvaukset. Sähköposti.

Bergman, T. 24.11.2011. Maailman pakoalutilanne. UNHCR ja maailman pakolaistilanne. Kiintiöpakolaisten vastaanotto ja kotoutuminen –seminaari. Seminaariesitys. Rovaniemi.

Gisseler, M., Malin, M. & Matveinen, P. 2006. Terveystuollon palvelut ja sosiaali-tuollon laitospalvelut. Maahanmuuttajat ja julkiset palvelut. Työpoliittinen tutkimus 2006. Luettavissa:

[http://www.mol.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/06\\_tyoministerio/06\\_julkaisut/06\\_tutkimus/tpt296.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/tpt296.pdf). Luettu:18.11.2011.

HAAGA-HELIA 2010. Ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyön sisältö ja menetelmät. Opinnäytetyökoordinaattorit. HAAGA-HELIA ammattikorkeakoulu 2010. Luettavissa: <https://my-net.haaga-helia.fi/fi/opiskelu/opinnaytetyo-amk/raportointiohjeet/Pages/default.aspx>. Luettu: 2.4.2012.

HAAPA-hanke 2011. Opas kiintiöpakolaisten vastaanottoon. Toimintamalleja haavoittuvassa asemassa olevien kiintiöpakolaisten vastaanoton ja kotouttamisen edistämisen järjestämiseksi. Luonnosversio 2.11.2011.

Hämäläinen, K., Kangasharju, A., Pekkala S. & Sarvimäki, M. 2005. 1990-luvun maahanmuuttajien työllisyys, tuloverot ja tulonsiirrot. Työpoliittinen julkaisu 265. Selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle maahanmuuttajista aiheutuvista kustannuksista.

Työministeriö 2006. Luettavissa:

[http://www.mol.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/04\\_maahanmuutto/07\\_aineistot\\_kirjasto/02\\_julkaisut\\_raportit/kustannusselvitys2006.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/04_maahanmuutto/07_aineistot_kirjasto/02_julkaisut_raportit/kustannusselvitys2006.pdf). Luettu: 18.10.2011.

Immonen 2010. Oulussa selvitetty maahanmuuton kustannuksia (6.9.2010). Luettavissa: <http://olliimmonen.net/108.html>. Luettu: 14.11.2011.

Kangasharju, A. & Sarvimäki, M. 2006. Pienten lasten hoito ja sosiaalihuollon avopalvelut. Työpoliittinen tutkimus 2006. Luettavissa:  
[http://www.mol.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/06\\_tyoministerio/06\\_julkaisut/06\\_tutkimus/tpt296.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/tpt296.pdf). Luettu: 24.11.2011.

Kaupunginhallitus 190/2010. Maahanmuuton aiheuttamat nettokustannukset Vaasan kaupungille/kuntalasialoite, Tapio Parkkari ym. / Maahanmuuton aiheuttamat kokonaiskustannukset /valtuustoaloite, Harri Leppälä. Selvittänyt erityisasiantuntija Leif Sand. Luettavissa: <http://netikka.net/vaasalaisia/foorumiapu/Mamut.pdf>. Luettu: 14.11.2011.

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336.

Korpela, H. & Reiman, T. 2003. Maahanmuutto- ja monikulttuurisuustyön haasteet kunnassa -esimerkkinä Vantaa. Kunta ja laajeneva Euroopan unioni. Suomen Kuntaliitto. Luettavissa:  
[http://www.kunnat.net/k\\_htmlimport.asp?path=1;29;145;38918&urli=http://hosted.kuntaliitto.fi/skriptit/kirjakauppa/kirjahaku\\_temp.asp&hakutapa=5](http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;29;145;38918&urli=http://hosted.kuntaliitto.fi/skriptit/kirjakauppa/kirjahaku_temp.asp&hakutapa=5). Luettu: 17.4.2011.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010.

Lindroth, M. 2007. Kuntaportaali. Kunnallishallinto Pohjoismaissa: Suomi. Tehtävät ja organisaatio. Luettavissa:  
[http://www.kuntaportaali.org/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;69557;103069;111589;111594](http://www.kuntaportaali.org/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;69557;103069;111589;111594). Luettu: 17.4.2011.

Loikkanen, H. & Susiluoto, I. 2005. Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994 – 2004. Kunnalliskehittämissäätiön tutkimusjulkaisut 50. Luettavissa:  
<http://www.kaks.fi/sites/default/files/library/attachments/Tutkimus50.pdf>. Luettu: 14.11.2011.

Maanmittauslaitos 2011. Pinta-alat kunnittain, maakunnittain ja seutukunnittain 2011. Kuntien pinta-alat ja asukastieheys 1.1.2011. Kunnat.net. Luettavissa: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-pinta-alat-ja-asukastiheydet/Sivut/default.aspx>. Luettu 20.9.2011.

MIGRI 2010. Pakolaiset ja turvapaikanhakijat. Maahanmuuttovirasto. Luettavissa: <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2476>. Luettu: 18.10.2011.

MIGRI 2011a. Pakolaisasema. Pakolaiset. Maahanmuuttovirasto. Luettavissa: <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2476,2540>. Luettu: 18.10.2011.

MIGRI 2011b. Kansainvälisen suojelun hakeminen. Kansainvälinen suojelu. Maahanmuuttovirasto. Luettavissa: <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2476,2537>. Luettu: 18.10.2011.

Moisio, A. & Uusitalo, R. 2003. Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Sisäasiainministeriö. Luettavissa: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/1E52DE3F31803A93C2256DB1004AEA47/\\$file/kuntienyhdistyminen.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/1E52DE3F31803A93C2256DB1004AEA47/$file/kuntienyhdistyminen.pdf). Luettu: 24.4.2011.

Myrsky, M. & Rabinä, T. 2010. Henkilökohtaisen tulonverotus. Talentum. Helsinki.

Peltonen, E. 25.10.2011. Taloussuunnittelija. Pakolaisista kunnille maksettavat korvaukset. Sisäasiainministeriö. Maahanmuutto-osasto. Tilastot 2011. Sähköposti.

Pesonen, T. 3.8.2010. Valtion korvauksista, valtionosuuksista ja pakolaisista kunnille aiheutuvista menoista. Muistio 15.7.2010, s. 2. Sähköposti.

Pesonen, T. 5.4.2011. Suomen vastaanottamat pakolaiset. Kunnittain. Sisäasiainministeriö. Maahanmuutto-osasto. Tilastoja 1/2011. Sähköposti.

Prytz Phiri, P. 13.12.2011. Resettlement through UNHCR. Regional Representative. UNHCR Regional Office for the Baltic and Nordic Countries. HAAPA-hankkeen seminaari. Seminaariesitys. Helsinki.

Reini, K. 2012. Maahanmuuton taloudelliset vaikutukset. Vieraskielisten työvoiman aluetaloudelliset vaikutukset Pohjanmaalle. Raportti 12/2012. Terveystieteiden tutkimuslaitos. Luettavissa: <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/c2a081d0-c409-44d8-829b-757194bc7855>. Luettu 20.3.2012.

Salmelin, L. 2010. Vammaisten pakolaisten elämää Suomessa. Yhdenvertaisuus. Toimittanut Päivinen P. 2010. Sisäasiainministeriön julkaisu 38/2010. ERF – Pakolaisrahasto. Helsinki.

Saukkonen, P. 13.12.2011. Suomi, maahanmuutto ja kaksisuuntainen kotoutuminen. CEREN. HAAPA-hankkeen loppuseminaari. Seminaariesitys. Helsinki.

Sihto, M. 2006. Maahanmuuttajat ja julkiset palvelut. Työpoliittinen tutkimus 2006. Luettavissa:  
[http://www.mol.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/06\\_tyoministerio/06\\_julkaisut/06\\_tutkimus/tpt296.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/tpt296.pdf). Luettu: 15.10.2011

SM 2010a. Kiintiöpakolaispolitiikka. Luettavissa:  
<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/C68572B4E4722D7FC22575E10020247D?opendocument>. Luettu: 5.10.2011

SM 2010b. Sisäasiainministeriö. Kotouttaminen. Ohje kotoutumisen edistämisestä koskevan lain (1386/2010) mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille 30.8.2011. Luettavissa:  
[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/d2decc5d1cdc13bdc22579040038b5d1/\\$file/kuntakorvausohje%2031082011.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/d2decc5d1cdc13bdc22579040038b5d1/$file/kuntakorvausohje%2031082011.pdf). Luettu: 5.10.2011

SM 2010c. Maahanmuuttosananasto ja tilastotietoja. Luettavissa:  
<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/0BA8FB29A87335EAC225767E00495CCD?opendocument>. Luettu: 25.9.2011.

Soto Godoy, M. 10.5.2011. Projektipäällikkö. HAAPA-hanke, haavoittuviin ryhmiin kuuluvien kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittamisen edistäminen. Sisäasiainministeriö 2011. Tiedonanto. Palaveri. Helsinki.

Soto Godoy, M. 19.1.2012. Projektipäällikkö. HAAPA-hanke, haavoittuviin ryhmiin kuuluvien kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittamisen edistäminen. Työ- ja elinkeinoministeriö 2012. Tiedonanto. Palaveri. Helsinki.

STM 2011. Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulo. Sosiaalinen luototus. Luettavissa: [http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet\\_ja\\_etuudet/sosiaalinen\\_luototus](http://www.stm.fi/toimeentulo/tuet_ja_etuudet/sosiaalinen_luototus). Luettu: 20.10.2011.

Suomen Kuntaliitto 2010. Kuntatalous 2010. Kuntien laskennalliset valtionosuudet 1997-2009. Luettavissa: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/rahoitus-verotus/valtionosuudet/aikasarjat-kuntien-laskennallisista%20valtionosuuksista/kuntien-laskennalliset-valtionosuudet/Sivut/default.aspx>. Luettu: 20.10.2011.

Suomen Kuntaliitto 2011. Kuntien laskennalliset valtion osuudet 2010 -2011. Luettavissa: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/rahoitus-verotus/valtionosuudet/aikasarjat-kuntien-laskennallisista%20valtionosuuksista/kuntien-laskennalliset-valtionosuudet-2010-2011/Sivut/default.aspx>. Luettu: 20.10.2011.

Suomen Pakolaisapu 2011. Perheenyhdistäminen. Pakolaisuus Suomessa. Suomen Pakolaisapu 2011. Luettavissa: [http://www.pakolaisneuvonta.fi/index\\_html?lid=137&lang=suo](http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=137&lang=suo). Luettu: 18.9.2011.

SuomiSanakirja.fi 2011, Sosioekonominen. Luettavissa: <http://suomisanakirja.fi/sosioekonominen>. Luettu: 10.9.2011.

SVT 2011. Suomen virallinen tilasto (SVT). Väestörakenne [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-5379. 2010. Helsinki: Tilastokeskus. Luettavissa: [http://tilastokeskus.fi/til/vaerak/2010/vaerak\\_2010\\_2011-03-18\\_tie\\_001\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/vaerak/2010/vaerak_2010_2011-03-18_tie_001_fi.html). Luettu: 15.11.2011.



Tengman, S. 9.6.2010. Kiintiönpakolaisten valintaprosessi ja haavoittuvat ryhmät. HAAPA-hankkeen aloitusseminaari. Seminaariesitys. Helsinki.

Tilastokeskus 2011a. Väestö iän (1-v.) ja sukupuolen mukaan alueittain 1980 – 2010. Luettavissa: [http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/vrm/vaerak/vaerak\\_fi.asp](http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/vrm/vaerak/vaerak_fi.asp). Luettu: 20.10.2011.

Tilastokeskus 2011b. 8.9 Ikävakiointi. Väestöilmiöiden mittaaminen. Johdatus väestötieteen perusteisiin. Luettavissa: <http://www.stat.fi/tup/verkkokoulu/data/vt/08/09/index.html>. Luettu: 20.10.2011.

Tilastokeskus 2012. Väestö pääasiallisen toiminnan ja sukupuolen mukaan 1990-2010. Luettavissa: [http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=010\\_tyokay\\_tau\\_101&ti=V%E4est%E4%20p%E4%20asiallisen+toiminnan+ja+sukupuolen+mukaan+1990%2D2010&path=../Database/StatFin/vrm/tyokay/&lang=3&multilang=fi](http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=010_tyokay_tau_101&ti=V%E4est%E4%20p%E4%20asiallisen+toiminnan+ja+sukupuolen+mukaan+1990%2D2010&path=../Database/StatFin/vrm/tyokay/&lang=3&multilang=fi). Luettu: 30.3.2012.

Turkkila J. & Pukki H., 2011 Kuntien tilinpäätöstietojen käsitteitä. Kuntatalouden tilastot. Kunnat.net. Luettavissa: [http://hankinnat.fi/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;374;36984;11320](http://hankinnat.fi/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;374;36984;11320). Luettu: 18.11.2011.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.

UNHCR 2012a. UNHCR: 80 % maailman pakolaisista kehitysmaissa. Luettavissa: <http://www.unhcr.fi/fi/tietopankki/tilastot/global-trends-2010>. Luettu: 4.3.2012.

UNHCR 2012b. Global Trends 2010. 60 years and still counting. Luettavissa: <http://www.unhcr.org/4dfa11499.html>. Luettu: 4.3.2012.

Valle, A. 2009. Kansallinen innovaatiostrategia ja OSKE. 28.1.2009. Työ- ja elinkeinoministeriö, INNO, Innovaatioympäristöt. Luettavissa:

[http://www.jklinnovation.fi/default/?\\_\\_EVIA\\_WYSIWYG\\_FILE=1305&name=file](http://www.jklinnovation.fi/default/?__EVIA_WYSIWYG_FILE=1305&name=file).  
Luettu: 18.11.2011.

Verohallinto 2010. Kiinteistövero 17.3.2010. Luettavissa:

[http://www.vero.fi/?article=899&domain=VERO\\_MAIN&path=5,40&language=FIN](http://www.vero.fi/?article=899&domain=VERO_MAIN&path=5,40&language=FIN).  
Luettu: 17.4.2011.

Veronkantoyksikkö 2011. Verohallinto. Verontilitysopas. Veronkantoyksikkö 6.4.2011.

Luettavissa: <http://veronsaajat.vero.fi/fi-fi/ohjeet/tilitysopas/Documents/Verontilitysopas%206.4.2011.pdf>. Luettu: 17.4.2011.

VM 2011a. Valtiovarainministeriö. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus. Luettavissa:

[http://www.vm.fi/vm/fi/15\\_kunta\\_asiat/01\\_kuntatalous/01\\_valtionosuudet/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/01_valtionosuudet/index.jsp).  
Luettu: 30.12.2011.

VM 2011b. Valtiovarainministeriö. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus. Järjestelmän pääpiirteet. Luettavissa:

[http://www.vm.fi/vm/fi/15\\_kunta\\_asiat/01\\_kuntatalous/01\\_valtionosuudet/011\\_paa\\_piirteet/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/01_valtionosuudet/011_paa_piirteet/index.jsp). Luettu: 30.12.2011.

VM 2011c. Kunnan vuosittaiset tilastot. Kunta-asiat Kuntatalous, Tilastoja. Kuntien tilinpäätöstietoja 1998-2010, päivitetty 13.9.2011. Kuntakortti peruspalvelujen saatavuus ja kustannukset vuonna 2009, päivitetty 18.4.2011. Kuntakortti peruspalvelujen saatavuus ja rahoituksen riittävyys vuonna 2008, päivitetty 23.2.2010. Kuntakortti peruspalvelujen saatavuus ja rahoituksen riittävyys vuonna 2007, päivitetty 30.1.2009. Luettavissa:

[http://www.vm.fi/vm/fi/15\\_kunta\\_asiat/01\\_kuntatalous/03\\_tilastoja/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/03_tilastoja/index.jsp).  
Luettu: 30.12.2011.

VM 2012. Valtiovarainministeriö. Yhteisövero. Luettavissa:

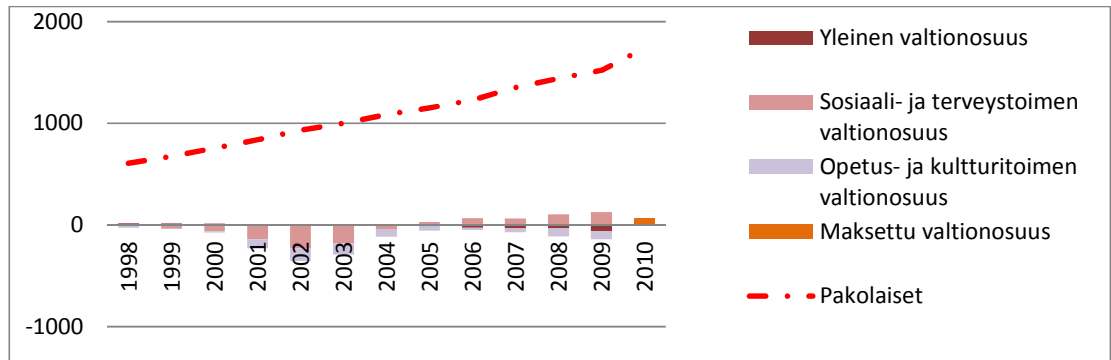
[http://www.vm.fi/vm/fi/10\\_verotus/03\\_elinkeinoverotus/01\\_yhteisovero/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/10_verotus/03_elinkeinoverotus/01_yhteisovero/index.jsp).  
Luettu: 3.2.2012.

VNA 571/2011. Valtioneuvoston asetus kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan kustannusten korvaamisesta valtion varoista.

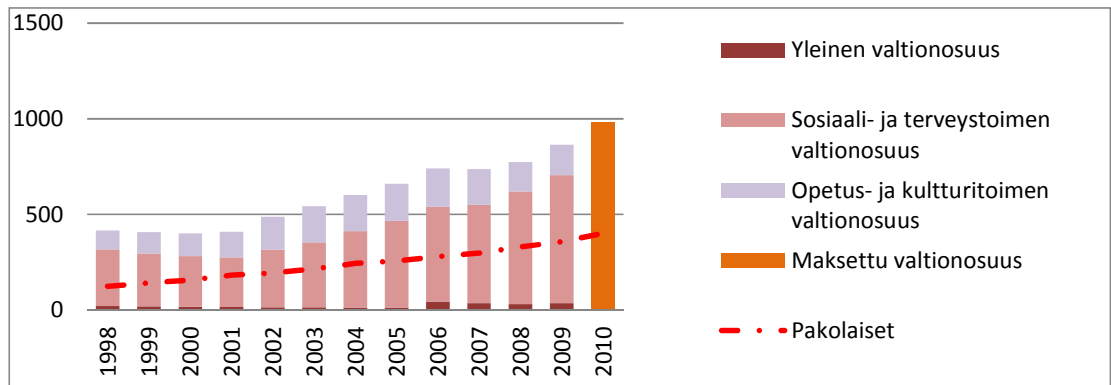
Väestörakenne [verkkajulkaisu]. ISSN=1797-5379. Helsinki: Suomen virallinen tilasto (SVT). Luettavissa: <http://tilastokeskus.fi/til/vaerak/2010/>. Luettu: 20.11.2011.

## Liitteet

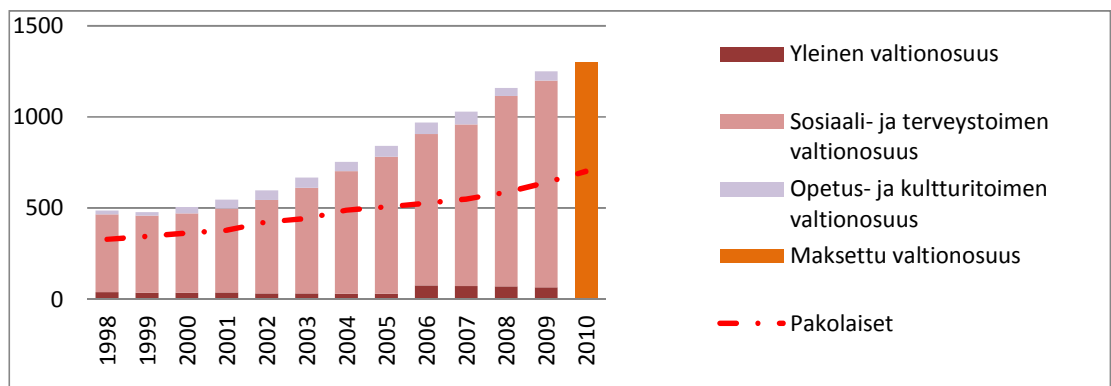
Liite 1. Pakolaistaustaisten määrän kasvun vaikutus valtionosuuskertymään



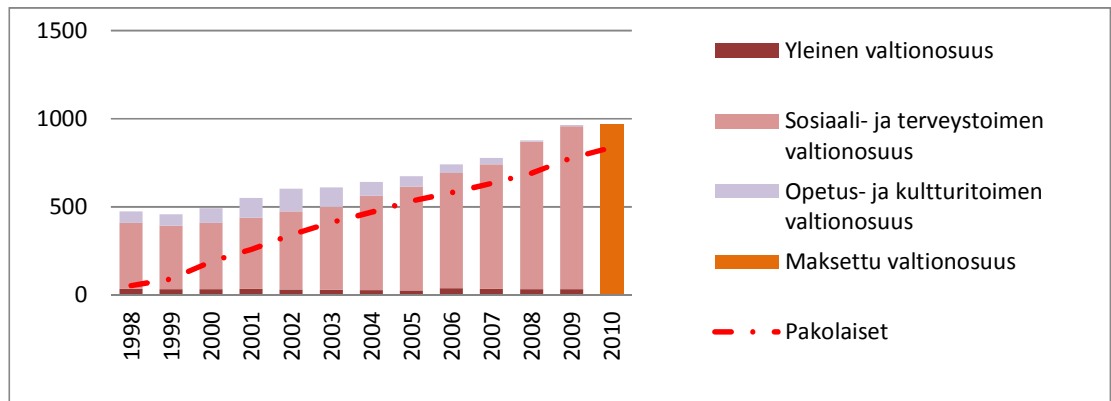
Kuvio 23. Espoon kaupungin valtionosuustulojen muutokset suhteessa pakolaistaustaisten määrän kasvuun vuosilla 1998 - 2010



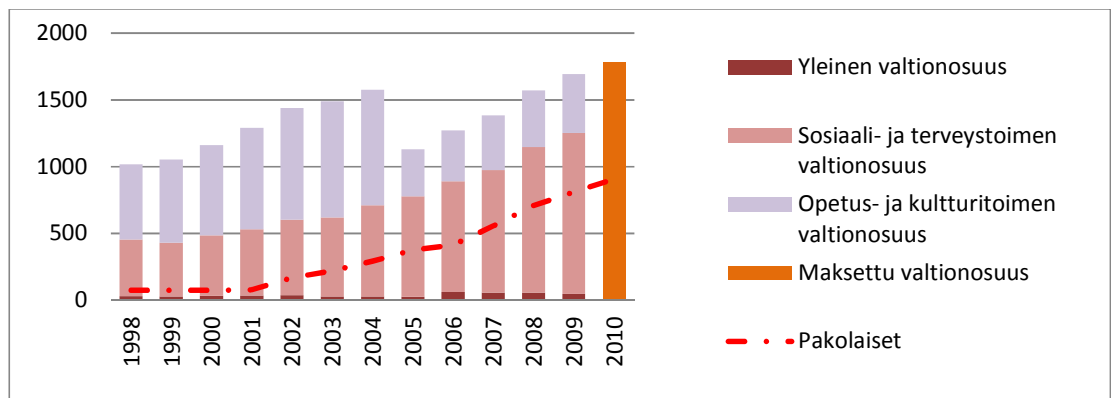
Kuvio 24. Porvoon kaupungin valtionosuustulojen muutokset suhteessa pakolaistaustaisten määrän kasvuun vuosilla 1998 - 2010



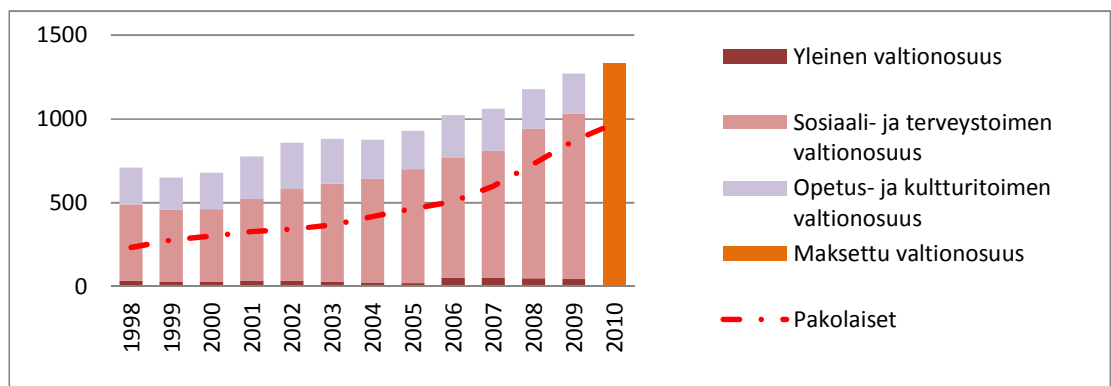
Kuvio 25. Lahden kaupungin valtionosuustulojen muutokset suhteessa pakolaistaustaisten määrän kasvuun vuosilla 1998 - 2010



Kuvio 26. Jyväskylän kaupungin valtionosuustulojen muutokset suhteessa pakolaistaustaisten määrän kasvuun vuosilla 1998 - 2010



Kuvio 27. Kajaanin kaupungin valtionosuustulojen muutokset suhteessa pakolaistaustaisten määrän kasvuun vuosilla 1998 - 2010



Kuvio 28. Rovaniemen kaupungin valtionosuustulojen muutokset suhteessa pakolaistaustaisten määrän kasvuun vuosilla 1998 - 2010

## Läite 2. Survey-kyselylomake ja vastaukset

### Sosioekonominen analyysi haavoittuvassa asemassa olevien kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittamisesta

#### 1. Mikä sai kuntanne vastaanottamaan kiintiöpakolaisia?

Vastaajien määrä: 3

- Kunnassamme on vastaanotettu pakolaisia v 1988 lukien. Vastaanottopäätös on tehty poliittisella tasolla ja siihen on lulltavimmin vaikuttanut kunnan myönteinen asennoituminen tähän humanitaariseen työhön. Tuohon aikaan myös argumentoitiin vahvasti kunnan saamalla taloudellisella hyödyllä vastaanotosta.
- Päätös tehty vuonna 1989 ja sopimus valtion kanssa uudistettu kaksi kertaa sen jälkeen. Nyt uudet neuvottelut ELY-keskuksen kanssa sovittu pidettäväksi 10.11.2011. Tällä hetkellä monikulttuuriohjelmassa mainitaan että vuosittain otetaan 100 humanitaarisiin perusteisiin maahan saapuvaa ulkomaalaista. Kaikki eivät ole suinkaan pakolaisia.
- Ollisiko v. 1990 yleinen ilmapiiri ollut suosiollisempi kiintiöpakolaisten vastaanottoon kuin nykyään? Sen jälkeen on jatkettu samaa käytäntöä.

#### 2. Miten maantieteellinen sijaintinne mielestänne vaikuttaa kiintiöpakolaisten vastaanoton tiheyteen?

Vastaajien määrä: 3

- Vastaanoton määrä on pysynyt suunnilleen samana kautta vuosien, sijainti ei ole merkittävästi lisännyt esim. omatoimisten muuttajien määrää.
- Kuntaamme saapuu sen sijainnin takia paljon muitakin pakolaisia kuin kiintiössä tulevia, siksi joka vuosi ei oteta erityistä määriteltyä kiintiötä.
- ?

#### 3. Jäävätkö kiintiöpakolaiset yleisesti asumaan kuntaanne

Vastaajien määrä: 3

	Kyllä jäävät.	Eivät jää.	Yhteensä	Keskisarvo
koko kotoutumisen ajaksi?	3	0	3	1
entä kotoutumisajan jälkeen?	2	1	3	1,33
Yhteensä	5	1	6	1,17

#### 4. Kuinka monta kiintiöpakolaista kunnassanne on tällä hetkellä?

Vastaajien määrä: 1

- 1000

#### 5. Mikä on mielestänne vaikuttanut kuntaan saapuneiden kiintiöpakolaisten

Vastaajien määrä: 3

pois muuttoon toiseen kuntaan?

- Pääkaupunkiseudun läheisyys, paremmat työllistymismahdollisuudet, halua hakeutua suuremmalle paikkakunnalle missä suuremmat yhteisöt omia maanmiehiä.
- Muutaman muuttaneen kohdalla sukulainen toisessa kunnassa tai asunto.
- Täällä on todella huonot työllistymismahdollisuudet, esim. afgaanien työttömyysprosentti Jyväskylässä on jotain 70 prosentin luokkaa.

jäämiseen kuntaanne?

- Hyvät vastaanoton palvelut, paljon muita pakolaisia, työllistymismahdollisuuksia, hyvät kotoutumisen tukipalvelut
- jos saa työpaikan niin se motivoi jäämään.

## 6. Miten kuntanne palvelurakennetta on muutettu kiintiöpakolaisten vastaanoton myötä? Jos on niin miten?

Vastaajien määrä: 3

- Kunnassa on vastaanotto- ja kotouttamistyöstä vastaava yksikkö =maahanmuuttajapalvelut sosiaali- ja perhepalveluiden alaisuudessa. Kansalaisopiston yhteydessä toimii "Meeting Point"-niminen kokonaisuus erilaisia kursseja ja toimintoja maahanmuuttajille, joka on saanut alkunsa pienimuotisena kiintiöpakolisille suunnattuna toimintana aikoinaan. Terveystieteiden osastolla on oma yhteyshenkilö pakolaisasioissa. Kouluissa valmistavat luokat sekä ala- että yläasteikäisille. Päivähoidossa maahanmuuttajalapsen ovat aluksi ns. "kahden paikalla".
- Ei muutettu mitenkään. Yhteistyötä eri toimijoiden kanssa lisätty, samoin koulutusta järjestetty
- Maahanmuuttajapalvelut hoitaa kiintiöpakolaisten asioita 3 ensimmäistä vuotta, peruspalveluissa työntekijät ovat perehtyneet mamuasioihin, on ollut pakko kun asiakkaita on tullut.

## 7. Onko kunnassanne lisätty

Vastaajien määrä: 3

	Kyllä	Ei	Yhteensä	Keskiarvo
ulkoistettujen alihankkijoiden määrä?	1	2	3	1,67
ostettujen palveluiden määrää?	2	1	3	1,33
kolmannen sektorin yhteistyön määrää?	3	0	3	1
Yhteensä	6	3	9	1,33

## 8. Miten kuvailisitte henkilöstöresurssien riittävyyttä kiintiöpakolaisten vastaanoton ja kotouttamispalveluiden tarjoamisessa kuntaanne sijoitetuille pakolaisperheille?

Vastaajien määrä: 3

- Henkilöstöresurssit ovat minimissään, niitä on täydennetty maahanmuuttajataustaisten vertaistukihenkilöiden ja tuntipalkkaisten tulkkien/kulttuuriavustajien voimin. Yksikkömme on kuitenkin selkeästi ali-resursoitu.
- Tällä hetkellä vastaanoton henkilöstömäärä ei riitä kiintiöpakolaisten vastaanottoon. Se näkyy etenkin

sosiaalityön kohdalla. Haapa-hankkeessa saimme lisäresurssin joka oli tarpeen isomman erän vastaanottamiseen. Nyt hanke loppunut ja ilman lisäsosiaalityöntekijää ei kiintiötä varmaan pystytty ottamaan.

- Maahanmuuttajapalvelujen henkilöstöresurssi on kohtuullinen, eli 3 ensimmäisen vuoden ajan. Sen jälkeen peruspalvelut ovat minimiresursseilla ja maahanmuuttajien usein tarvitsema lisäaika koetaan haasteelliseksi järjestää.

9. Muistatko, että viimeisen 10 vuoden aikana henkilöstöresurssien riittävyys olisi ollut erittäin vähäinen, sopiva tai liian suuri? Mikä mielestänne on silloin tilanteeseen vaikuttanut?

Vastaajien määrä: 3

- Henkilöstöresurssien pienuudesta seuraa suuri haavoittuvuus l. kun yksi tai useampi työntekijä sairastuu, muu henkilöstö joustaa ja kuormittuu. Pitkään jatkuessa tilanteesta tulee oravanpyörä.
- Pakolaisten määrä on viime vuosien kunnassa kasvanut ( turvapaikanhakijat sekä muista kunnista muuttaneet sekä perheen yhdistämisenä tulleet ). Kts edellinen vastaus.  
Aina kun näyttää ettei muita tulijoita ole tiedossa kovin paljon, päätämme ottaa isomman kiintiömäärän. Näin ollut tilanne viimeksi ehkä 5-6 vuotta sitten.
- -

10. Miten suureksi arvioisitte kiintiöpakolaisten vastaanoton ja kotoutumispalvelujen järjestäminen työllistänyt kunnassanne uusia työntekijöitä vuositasolla?

Vastaajien määrä: 2

- 6-10
- 5-10

11. Kuinka suuri osuus ed. mainitusta on palkattuna

Vastaajien määrä: 2

vakituksiksi työntekijöiksi?

- 6
- 10

määräaikaisiksi työntekijöiksi?

- 4
- 1-2

12. Mitä kunnassanne tarjottua palvelua kiintiöpakolaistaustaiset asiakkaat käyttävät eniten?

Vastaajien määrä: 3

- 1) Maahanmuuttajapalveluiden asiakkuus, joka sisältää sosiaalityön palvelut. 2) Meeting Pointin kurssit ja muu kotouttava toiminta.
- Sosiaali- ja terveystieteiden palveluja, koulupalveluja, varhaiskasvatuksen palveluja, TE-toimiston palveluja
- sosiaali- ja terveystieteiden palveluita



13. Miten on vastaanotettujen kiintiöpakolaisten määrä vaikuttanut kyseiseen palvelusektoriin?

Vastaajien määrä: 2

- Oppilaspaiikkoja on lisätty valmistavaan opetukseen sekä nuorten opetukseen
- lisännyt töitä

14. Miten kunnassanne on varauduttu vakaviin sairaanhoitopalveluihin?

Vastaajien määrä: 3

- Ei ole erityisesti varuduttu. Pakolaiset hoidetaan samoin kuin kantasuomalaisetkin.
- Tiedotusta ja viranoamisyhteistyötä lisätty, koulutusta järjestetty
- keskussairaالاتasoinen erikoissairaanhoito

15. Onko kunnassanne erityisesti kiintiöpakolaisasiakkaiden hoitoon nimettyä

Vastaajien määrä: 3

	Kyllä	Ei	Yhteensä	Keskiarvo
lääkäreitä?	0	3	3	2
maahanmuuttajaterveydenhoitajaa?	1	2	3	1,67
maahanmuuttajasosiaaliohjaajia?	3	0	3	1
erityissairaanhoitajaa?	1	2	3	1,67
psykoterapeuttia?	1	1	2	1,5
jotakin muuta ammattikuntaa edustavaa henkilöä. Mitä?	2	0	2	1
Yhteensä	8	8	16	1,47

**Avoimet vastaukset: Kyllä**

- sosiaaliohjaajia

16. Miten kiintiöpakolaisten vastaanoton ja kotouttamispalveluiden järjestämisestä kointuneet laskennalliset- ja erityiskustanteiset valtionosuudet eritellään kunnassanne?

Vastaajien määrä: 3

- Korvaukset tuloutetaan maahanmuuttajapalveluiden budjettiin.
- Kiintiöpakolaisia ei tilastoida erikseen vaan he ovat osa pakolaisten määrää, joista valtionkorvauksia peritään. Jatkossa ehkä voidaan erotella kun saamme uuden perintää tarkoitetun laskentajärjestelmän.
- Kukin palvelualue hakee omat kustannuksensa itse

17. Onko ed. mainittujen valtionosuuksien erittely mielestänne toimiva ajatellen kiintiöpakolaisille tuotettavia vastaanoton ja kotouttamisen edistämiseksi tarkoitettuja palveluja?

Vastaajien määrä: 3



18. Jos, ei niin miten erittely kunnassanne tulisi järjestää?

Vastaajien määrä: 1

- Kts. edelline vastaus- erittelyn hyödyistä ei vielä tietoa.

19. Miten valtion laskennalliset ja erityiskustannekorvaukset mielestänne riittävät kiintiöpakolaisten vastaanotto- ja kotouttamispalveluiden järjestämiseksi?

Vastaajien määrä: 3

- Korvaukset eivät kata edes maahanmuuttajapalvelujen koko toimintaa, saati että niillä luotaisiin laajemmin uusia palvelurakenteita.
- Meidän kunnassamme ei ole tehty laskelmia, mutta korvaukset eivät varmaan kata kaikkia kunnan kuluja jos ruvetaan kaikki laskemaan.
- Laskennallisia korvauksia pitäisi edelleen nostaa, kiintiöpakolaisilla on erittäinusein ja paljon vakavia sairauksia/vammaisuutta tms. erityistilanteita, minkä takia tarvitsevat paljon palveluita. Lisäksi on erityisryhmiä, joille kunnan pitäisi järjestää omia palveluita, esim. kielenopetusta, mutta siihen tarvitaan rahaa.

20. Miten näette kuntanne vastaanottotoiminnan ja kotoututtamispalveluiden kehittävän tulevaisuudessa?

Vastaajien määrä: 3

- Pienimuotoisin, olemassa oleviin resursseihin ja hyvään yhteistöhön yli sektorirajojen perustuvien kokeilujen ja mahd. hankkeisiin osallistuen.
- Ns. erityispalvelun resurssi ei tule juurikaan kasvamaan, mutta ns. normaalipalvelut hoitavat entistä suuremman osan heille kuuluvista palveluista myös kiintiöpakolaisten osalta. Ainakin tarkoitus olisi.
- Toivottavasti jatkuu ainakin ennallaan ja ehkä jossakin vaiheessa kiintiötä voidaan jopa lisätä. Paljon vaikuttaa yleinen (poliittinen) ilmapiiri, mikäli perussuomalaiset saavat paljon valtuutettuja seuraavissa kunnallisvaaleissa, voi olla vaarassa koko kiintiöpakolaisten vastaanotto.